

# Mobilität im Wettbewerb

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Oliver Schöller*

# **Mobilität im** **Wettbewerb**

**Möglichkeiten und Grenzen  
einer integrierten Verkehrs-  
politik im Kontext deregulierter  
Verkehrsmärkte**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 162

Oliver Schöller, geb. 1967, Dr. phil., studierte Politikwissenschaften und Soziologie in Marburg, Berlin und Edinburgh. Seit 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Leitete dort zuletzt das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt »Mobilität im Wettbewerb«. Letzte Veröffentlichung Oliver Schöller (Hrsg.) (2005): *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*, Wiesbaden.

© Copyright 2006 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 2006  
ISBN 3-86593-039-5  
Bestellnummer: 13162

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

# INHALTSVERZEICHNIS

---

<b>VORWORT</b>	<b>5</b>
<b>EINFÜHRUNG</b>	<b>7</b>
<b>I. DISKURSANALYSE VERKEHRSPOLITISCHER PROGRAMMATIK</b>	<b>11</b>
<b>1. Zur Bedeutung von Diskursen und Leitbildern für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse</b>	11
Hegemonie	12
Leitbilder	13
Ideologiekritik	14
<b>2. Die Rede von einer integrierten Verkehrspolitik</b>	16
Eine historische Genealogie des Scheiterns	16
Nachhaltige Entwicklung durch nachhaltiges Wachstum	19
Nachhaltige Verkehrsentwicklung durch nachhaltiges Verkehrswachstum	23
Nachhaltiges Verkehrswachstum durch integrierte Verkehrspolitik	25
Exkurs – Vermeidung versus Entkopplung	27
<b>Erstes Zwischenresümee – Vom Gesundshrumpfen zum Schönheitswachstum</b>	30
<b>II. AKTEURSZENTRIERTE POLITIKFELD ANALYSE VERKEHRSPOLITISCHER PRAXIS</b>	<b>33</b>
<b>3. Praktische Verkehrspolitik – Der Bundesverkehrswegeplan 2003</b>	33
Anspruch	34
Realität	39
Das Organisationsdilemma	40
Das Finanzierungsdilemma	42
Das Steuerungsdilemma	45
<b>Zusammenfassung</b>	48

<b>4. Die Träger der Verkehrspolitik und ihre Stellung im verkehrspolitischen Feld</b>	50
Ökonomische Integration – BDI/DIHT, VDA, ZDB/HDB, ADAC, IfW	52
Soziale Integration – DGB, vzbv, Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände, ACE, FES	57
Ökologische Integration – BUND, Greenpeace, Robin Wood, WWF, FEST, VCD, Ökoinstitut Freiburg	61
Topographie der Akteurskonstellation	63
<b>Zweites Zwischenresümee – Vom Leitbild zum Vexierbild</b>	68
<b>III. FALLSTUDIEN ZU DEN GESELLSCHAFTLICHEN FOLGEN (NEO)LIBERALERVERKEHRSPOLITIK</b>	<b>73</b>
<b>5. Deutsche Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem</b>	73
Entwicklungen im Güterverkehr am Beispiel der Deutschen Post AG	73
Landespolitik am Beispiel der gemeinsamen Planungskommission Berlin/Brandenburg	77
Lokalpolitik am Beispiel der Projekte im Rahmen der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen« des BMBF	85
<b>6. Europäische Verkehrspolitik</b>	89
Anspruch	90
Realität	92
Neue Akteurskonstellationen in der europäischen Verkehrspolitik – Das Beispiel Güterverkehr	95
Zusammenfassung	99
<b>Fazit – Camouflage im Verkehrssektor</b>	101
<b>LITERATUR</b>	<b>107</b>
<b>ANHANG</b>	<b>121</b>
<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>137</b>

Die Arbeit ist im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts »Mobilität im Wettbewerb« entstanden. Begleitet wurde das Projekt von einem wissenschaftlichen Beirat, bei dessen Mitgliedern sich der Autor sowohl für die engagierten kontroversen Debatten wie auch für die konstruktiven Hinweise bedanken möchte. Frank Gerlach danke ich für Langmut und Verständnis auch in schwierigen Situationen.

Vielfältige Unterstützung habe ich von den Kolleginnen und Kollegen der Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung erhalten. Das gilt insbesondere für Weert Canzler und Barbara Schlüter, bei denen ich mich besonders bedanken möchte.

Das Projekt wurde durch eine Reihe von inhaltlichen Beiträgen bereichert, die im Rahmen von Werkverträgen entstanden sind. Dabei ging die Zusammenarbeit mit den Autoren zumeist weit über die reine »Zuarbeit« hinaus. Ich danke Markus Hesse, Dieter Plehwe, Winfried Wolf und Gerhard Prätorius für intensive Gespräche und weit reichende Hilfestellungen.

Mein besonderer Dank gilt dem »Spiritusrektor« des Projekts, meinem Kollegen und Freund Stephan Rammner. Dafür, dass das Projekt schließlich eine etwas andere inhaltliche Wendung genommen hat als ursprünglich von ihm gedacht, übernehme ich die volle Verantwortung.



Seit Beginn der 1990er Jahre wird die verkehrspolitische Debatte zunehmend vom Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik bestimmt. Dieser neuen verkehrspolitischen Strategie folgen mittlerweile gesellschaftliche Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft gleichermaßen, so dass bezüglich des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik von einem weit reichenden, hegemonialen Diskurs gesprochen werden kann.

Hatte zuvor das Leitbild der »Verkehrswende« mit der Strategie der »Verkehrsvermeidung« bzw. der Vermeidung von Verkehrswachstum die verkehrspolitischen Debatten dominiert, steht heute mit der einhellig favorisierten Integrationsstrategie das Ziel einer Effizienzsteigerung des Verkehrssystems im Vordergrund. Während die Strategie der Verkehrsvermeidung, indem sie sich mit ihrer Verzichtsforderung gegen ein weit verbreitetes Mobilitätsverhalten wandte, zwangsläufig Interessenskonflikte ausgelöst hatte, setzt das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik auf den harmonischen Interessenausgleich aller Beteiligten mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Dabei werden drei Integrationsansätze miteinander verschränkt: erstens soll durch die Beteiligung der von verkehrspolitischen Maßnahmen betroffenen gesellschaftlichen Akteure eine *soziale* Integration gewährleistet werden; zweitens wird durch die systematische Verknüpfung der unterschiedlichen Verkehrsträger eine *technische* Integration angestrebt; drittens schließlich soll durch eine ressortübergreifende Kooperation etwa zwischen Stadt- und Verkehrsplanung eine *politische* Integration erreicht werden. Die Bündelung aller drei Integrationsstrategien soll zu einer ganzheitlichen und damit effektiveren Verkehrspolitik beitragen. Angestrebt wird ein Verkehrssystem, das eine ökonomisch effiziente, sozial verträgliche und die Umwelt schonende, nachhaltige Verkehrsentwicklung gewährleistet (vgl. BMVBW 2000: 11).

Im Verhältnis zu der seit mehr als zehn Jahren einhellig verfolgten Programmatik einer integrierten Verkehrspolitik steht die reale Verkehrsentwicklung allerdings in einem eigentümlichen Kontrast. Sowohl die gesellschaftlichen Akteure wie auch die einzelnen Verkehrsträger und nicht zuletzt die politischen Ressorts scheinen noch weit entfernt zu sein von einer integrierenden Praxis und folgen weiterhin zu meist ihrer individuellen, organisationellen oder systemischen Eigenlogik. Es ist daher kaum überraschend, wenn auch das mit der integrierten Verkehrspolitik angestrebte Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung bis heute nicht erreicht

wurde.<sup>1</sup> In Anbetracht der Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit der Verkehrspolitik stellt sich die Frage nach den Gründen für diese unbefriedigende Situation. Wie kommt es, dass ein gesellschaftlich weithin akzeptiertes Leitbild so relativ wirkungslos bleibt?

Um sich diesen Fragen zu nähern, wird im *ersten* Kapitel die Funktion von gesellschaftlichen Diskursen und Leitbildern diskutiert. Es wird gezeigt, dass gesellschaftlichen Diskursen und in ihnen inszenierten Leitbildern für gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, neben den traditionellen Erklärungsvariablen politischer Interessen und gesellschaftlicher Institutionen, eine eigenständige Bedeutung zukommt.

Anschließend wird im *zweiten* Kapitel die Etablierung des hegemonialen Diskurses der integrierten Verkehrspolitik nachvollzogen. Dabei wird zum einen deutlich, dass das verkehrspolitische Leitbild der integrierten Verkehrspolitik keinesfalls so neu ist wie oft dargestellt. Vielmehr steht dieses in einer langen historischen Traditionslinie, in deren Verlauf das Leitbild immer wieder eine Renaissance erfahren hat, ohne allerdings jemals umgesetzt worden zu sein. Vor dem Hintergrund dieser »Genealogien des Scheiterns« stellt sich mit Blick auf den aktuellen Diskurs noch drängender die Frage nach den zu Grunde liegenden Ursachen. Darüber hinaus offenbart sich mit der strategischen Neuausrichtung im Verkehrssektor seit den 1980er Jahren von der Verkehrsvermeidung zur Integration ein genereller Paradigmenwechsel des Nachhaltigkeitsdiskurses. Wurde früher von den natürlichen »Grenzen des Wachstums« ausgegangen, wird heute demgegenüber ein produktives »Wachstum der Grenzen« angestrebt. Die ursprüngliche Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Ziel eines verringerten ökonomischen Wachstums zum Zwecke der Schonung natürlicher Ressourcen wurde abgelöst von der Überzeugung, Nachhaltigkeit durch Wirtschaftswachstum zu realisieren. Schließlich wird gezeigt, dass der hegemoniale Diskurs keinesfalls in sich kohärent ist. Vielmehr offenbart sich ein Kampf um gesellschaftliche Deutungsmacht.

Im *dritten* Kapitel erfolgt eine Bestandsaufnahme der aktuellen Verkehrspolitik. Am Beispiel der praktischen Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans 2003 werden die programmatischen Aussagen integrierter Verkehrspolitik mit der realen Entwicklung kontrastiert. Dabei zeigen sich strukturelle Blockaden, an denen auch innovative Konzepte bis heute immer wieder abprallen.

1 Das DIW hat jüngst die offizielle Erhebung zur Verkehrsentwicklung dahingehend korrigiert, dass auch nach dem Jahre 2000 der MIV-Verkehr gegenüber dem ÖV weiter zugelegt hat (vgl. Kloas/Kuhfeld/Kunert 2004).

Im Anschluss an diese Einsicht richtet sich die Aufmerksamkeit im *vierten* Kapitel auf die institutionalisierten Interessen im Verkehrssektor. Im Rahmen einer Policy-Analyse werden die Akteure im verkehrspolitischen Feld in drei Handlungstypen unterschieden. Gemessen an dem Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik können eine ökonomische, eine soziale sowie eine ökologische Integrationsstrategie unterschieden werden. Diese drei idealtypischen Handlungsstrategien markieren zentrale Konfliktlinien im verkehrspolitischen Feld, wobei die ökonomische Strategie der Zurückdrängung politischer Regulierungskompetenz zurzeit dominiert. Daraufhin werden die Ergebnisse rekapituliert und die gesellschaftliche Funktion des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik näher bestimmt. Dabei lassen sich zwei Ebenen unterscheiden: Zum einen die formale Ebene des unscharfen Leitbildes, das aufgrund seiner prinzipiellen Offenheit und Unbestimmtheit für jeden nutzbar ist, womit sich insbesondere seine Attraktivität erklärt. Zum anderen eine substantielle Ebene des Leitbildes, wo jeder vor allem seine spezifischen Interessen artikuliert, ohne sich aufeinander zu beziehen. Indem das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik auf diese Weise divergierende Interessen bündelt und zu einer vermeintlich gemeinsamen Strategie ausrichtet, werden Interessensgegensätze kaschiert und damit die notwendige politische Auseinandersetzung um die richtige verkehrspolitische Strategie stillgelegt. Hiermit erklärt sich die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik aus seiner ideologischen Funktion.

Im *fünften* Kapitel werden an ausgewählten Beispielen die gesellschaftlichen Folgen der oben skizzierten deutschen Verkehrspolitik im politischen Mehrebenensystem dargestellt. Dazu wird eingangs die nationale Güterverkehrsentwicklung am Beispiel der Deutschen Post AG beleuchtet. Auf der Ebene der Bundesländer werden die Ergebnisse der gemeinsamen Landesplanung Berlin/ Brandenburg untersucht. Für die lokale Ebene stehen die von der Bundesregierung finanzierten Projekte im Rahmen der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen«, die auf seine verkehrlichen Effekte hin beleuchtet werden. In jedem der untersuchten Fälle stand am Anfang der Anspruch einer integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Der Kontrast von Anspruch und Wirklichkeit gibt Hinweise darauf, woran die programmatischen Konzepte in der Realität immer wieder scheitern. Ein generelles Problem scheint darin zu bestehen, dass die existierenden, teilweise gravierenden Interessensgegensätze im Kontext einer integrierten auf Konsens gerichteten Verkehrspolitik nicht mehr thematisiert werden. Eine öffentliche Auseinandersetzung über die unterschiedlichen Zielsetzungen wird dadurch verhindert. Hinter dem öffentlich inszenierten Konsens setzen sich allerdings

die machtvolleren Interessensvertreter durch. Vor diesem Hintergrund ist die Realitätstüchtigkeit einer konsensorientierten Verkehrspolitik zu hinterfragen (vgl. Prätorius/Wichert 2003).

Schließlich wird im *sechsten* Kapitel auf die europäische Verkehrspolitik eingegangen. Nach einer Überblicksdarstellung des Zeitraums von 1990 bis heute, wird exemplarisch die europäische Güterverkehrsentwicklung nachgezeichnet, die sich in den letzten Jahren, insbesondere durch die EU-Erweiterung, zu einem besonders drängenden Problem entwickelt hat.

# I. DISKURSANALYSE VERKEHRSPOLITISCHER PROGRAMMATIK

---

## 1. ZUR BEDEUTUNG VON DISKURSEN UND LEITBILDERN FÜR GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPROZESSE

Im Rahmen sozialwissenschaftlicher Forschung erfahren Diskursanalysen zunehmend Aufmerksamkeit (vgl. Keller et al. 2003, 2004). Für die Policy-Forschung hat Vivien A. Schmidt auf die besondere Bedeutung von Diskursen bei der Etablierung wohlfahrtsstaatlicher Reformstrategien aufmerksam gemacht (Schmidt 2000; vgl. auch Jachtenfuchs 2002). Sie weist nach, dass sich gesellschaftliche Reformen weder allein aus den divergierenden Interessenskonstellationen der sozialen Akteure noch aus den institutionell geronnenen Meinungshochburgen erklären. Schmidt zeigt, 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. 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, von einer vollständigen Entkopplung diskursiver Praktiken und konkreter Gesellschaftsentwicklung auszugehen. Statt dessen wird hier im Anschluss an die »Critical Discourse Analysis«<sup>2</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 von Neuem angeeignet werden müssen. Dabei ist eine

2 Dieser angelsächsische Theoriestrang ist von der deutschen »Kritischen Diskursanalyse« zu unterscheiden (vgl. Keller 2004: 26ff.)

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).

## 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 je 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), 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« 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 weit reichendes 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.

## **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 neuere Leitbildforschung zwischen der Leit- und der Bild-Funktion (Dierkes/Hoffmann/Marz 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 Voradaptation*. 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 grobes Orientierungsraster bei der Etablierung eines neuen wissenschaftlichen Paradigmas. Das Leitbild wirkt gleichsam als Scharnier zwischen den alten beherrschenden Denkmustern und den noch nicht vorhandenen neuen Denkstrukturen. Durch diese Neuorientierung verblasen die alten Orientierungsroutinen 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 Fremdwänge aneinander gefesselt sind, noch sich durch gegenseitige Sympathie zueinander hingezogen fühlen« (ebd.: 57).

## **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/Hoffmann/Marz 1992: 58). Indem die Leitbildforschung aber 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, wie in dieser Studie, 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 hegemonialen Diskurses integrierter Verkehrspolitik durchgeführt werden, wobei einige theoretisch-methodologische Prämissen zugrundegelegt werden (vgl. Hirsland/Schneider 2001: 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. DIE REDE VON EINER INTEGRIERTEN VERKEHRSPOLITIK

### Eine historische Genealogie des Scheiterns

Die Herausbildung des aktuellen hegemonialen Diskurses der integrierten Verkehrspolitik reicht historisch bis in die 1920er Jahre zurück.<sup>3</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 Verkehrssektor 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 weit reichender 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 Integration verbanden sich mit dem Gedanken einer integrierten Verkehrspolitik schon damals auch die soziale und politische Komponente des Integrationsgedankens und umfasste also schon seinerzeit alle drei uns heute vertrauten Integrationsstrategien. Darüber hinaus handelte es sich bei der Debatte auch damals schon nicht um eine deutsche Besonderheit. Die Frage der Integration des Verkehrssektors stellte sich zeitgleich in nahezu allen europäischen Ländern und darüber hinaus.<sup>4</sup> Gleichwohl blieb eine Realisierung des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik in den Anfängen stecken. Trotz einzelner

3 Zu den folgenden Ausführungen vgl. ausführlich Schöller (2005).

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

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>5</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 sog. 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-Walter Hollatz und Friedrich Tamms, die sich explizit auf den Buchanan Report bezog. Problematisiert wurde eine seit Ende des 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 BewohnerInnen dabei im wahrsten Sinne des Wortes unter die Räder kämen. Durch eine integrierte Verkehrspolitik sollten ökonomische und soziale Belange stärker aufeinander bezogen werden.<sup>6</sup> Aber auch diesmal überwogen die konkurrierenden Wirtschaftsinter-

- 5 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.
- 6 Im britischen Bericht spielte auch die ökologische Perspektive eine Rolle, nicht aber im deutschen Pendant. Das wird insbesondere daran deutlich, dass man seinerzeit noch keine adäquate Übersetzung für den englischen Begriff »environment« fand.

sen und verhinderten die Umsetzung des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik.

Eine zweite Renaissance erfuhr das Leitbild erst wieder in den 1970er Jahren, als die sozialliberale Regierungskoalition mit ihrem »Kursbuch für die Verkehrspolitik« (1973) einen verkehrspolitischen Paradigmenwechsel einleitete. Darin wurde die undifferenzierte Anwendung marktwirtschaftlicher Grundsätze auf alle Verkehrsbereiche hinterfragt und statt dessen 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, so die Überzeugung der Autoren, losgelöst betrachtet werden von anderen gesellschaftlichen Teilbereichen, auf die sie einwirkt bzw. von denen sie beeinflusst wird. »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, vollzog 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 weit reichenden Pläne zugunsten einer integrierten Verkehrspolitik auch nicht in Ansätzen umgesetzt. »Damit zeigt sich zwei-

erlei: 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 erkaufte werden, müssen soziale und Umweltprobleme sowie gesamtgesellschaftliche Bedürfnisse gegenüber den Zwängen der Erwerbswirtschaft zurücktreten« (Linder/Maurer/Resch 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.

### **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 an den Club of Rome »Die Grenzen des Wachstums« (Meadows/Meadows 1972), 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 nach ging, 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 Brundtland Report (1987) ein Paradigmenwechsel.<sup>7</sup> Während zuvor mit Blick auf die natürlichen Ressourcen absolute Wachstumsgrenzen der kapitalistischen Wirtschaftsweise ausgemacht wurden, vollzog der Brundtland Report, indem er die Grenzen des Wachstums als Modernisierungsblockaden menschlicher Entwicklung inter-

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

pretierte, einen fundamentalen Perspektivwechsel. 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 Report 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 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 [vgl. auch Richter 2005: 267]).

Fortgesetzt wird diese neue Strategie bis heute im Rahmen des 1992 auf der Rio Konferenz initiierten Agenda 21 Prozess (vgl. BMU 1997). Anders als noch im Brundtland Report, wo 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 auch hier nicht um die Einschränkung von Wachstum, sondern um eine Modernisierung der Ökonomie im Sinne einer effizienteren Ressourcen-

nutzung (vgl. Görg/Brandt 2002; Tremmel 2003).<sup>8</sup> »Es wird zunehmend anerkannt, dass Produktionsprozesse, Technologien und Managementpraktiken, die die Ressourcen ineffizient nutzen, Rückstände erzeugen, die nicht wieder verwendet 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 zurückzugewinnen sind [...]« (BMU 1997: 235).

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, Amory und Hunter Lovins (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. Das *zweite* Instrument ist dem sehr ähnlich, wenn auch hier auf technologische Innovationen gesetzt wird, um den Naturverbrauch insgesamt zu senken. Als *drittes* Instrument wird ein globales Umweltmanagement angestrebt. Auf diese Weise soll eine rationale Nutzung der Ressourcen organisiert werden. *Viertens* erwartet man nachhaltige Effekte von der Dematerialisierung des Wirtschaftssystems. Dabei bezieht man sich auf den Wechsel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, mit der eine Abnahme des Energie- und Ressourcenverbrauchs verbunden wird. *Fünftens* schließlich erwartet man sich von der Internalisierung externalisierter Kosten eine Kostentransparenz, die zu einem (verantwortungs-)bewussteren und damit nachhaltigeren Verhalten beitragen soll.

Damit ist ein Wechsel vom so genannten *Suffizienzansatz*, der im weitesten Sinne auf Verzicht gerichtet ist, hin zum so genannten *Effizienzansatz* beschrieben, der demgegenüber durch den möglichst effektiven Einsatz von Rohstoffen und Energie, Emissionsminderung, Abfall- und Wiederverwertung geschlossene Kreisläufe, Verbundwirtschaft und Auslastungseffizienz einem technisch-industriellen Denkmuster folgt, das auf eine radikale Effizienzsteigerung aller Stoffwechselprozesse mit der Natur zielt (vgl. Huber 2001: 304ff.).

Die Konsequenzen dieser Strategie für den Verkehrssektor werden im Bericht zur Agenda 21 schon angedeutet. So wird von einem weiteren Verkehrswachstum

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

ausgegangen, dass 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) im Rahmen eines DFG-Projekts für Deutschland nachgezeichnet. Sie sehen den Paradigmenwechsel mit dem Bericht der Enquete Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages vollzogen. Dort wird auch deutlich, dass sich dieser Paradigmenwechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs insbesondere auf den Verkehrssektor auswirkte. In dem Bericht der Enquete-Kommission »Mobilität und Klima. Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik« (1994) hat der dem »alten« Nachhaltigkeitsgedanken folgende Bericht von Eckhard Kutter et al. nur noch den Stellenwert eines Minderheitenvotums. Zugleich demonstriert die Debatte mit den Vertretern des Mehrheitsvotums eindrücklich die strategische Neuorientierung. In ihrer Entgegnung auf das Minderheitenvotum fassen die Mehrheitsvertreter die unterschiedlichen Ansätze noch einmal zusammen. Da sie die verkehrspolitische Orientierung bis heute bestimmen, sollen sie hier ausführlich zitiert werden: »Wir verstehen den Auftrag der Enquete-Kommission für den Verkehrsbereich 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 Spurengase 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 ler-

nen muss. Das Verkehrsaufkommen soll daher mit Hilfe 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 Neujustierung.<sup>9</sup>

## **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 zu dem Paradigmenwechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs vollzog sich ein Strategiewechsel innerhalb der verkehrswissenschaftlichen Debatte. Ende der 1980er Jahre geriet die den verkehrswissenschaftlichen Diskurs bis dahin dominierende 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. Janik 2001). Bis Ende der 90er Jahre hatte sich der Diskurs in den meisten Mitgliedsstaaten durchgesetzt oder war sogar in politische Verkehrskonzepte geflossen und zur offiziellen Regierungsstrategie erhoben worden.<sup>10</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. Kommission 2001). Damit

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

10 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«.

war auch die nunmehr vierte Renaissance des Leitbildes ein europäisches Phänomen.

Die verkehrspolitische Programmatik des Weißbuchs orientiert sich ganz an den zentralen Prämissen des neuen Nachhaltigkeitsdiskurses (vgl. ausführlich Kap. 2). Wirtschafts- und Verkehrswachstum werden nicht als solche problematisiert, sondern als Voraussetzung und notwendige Folge des 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 gefolgert, 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 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.

Entsprechend dem neuen Nachhaltigkeitsdiskurs können auch bei der integrierten Verkehrspolitik fünf Verfahren ausgemacht werden, durch welche die relativen ökologischen Grenzen des Verkehrswachstum verschoben werden sollen, um zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung beizutragen: *Erstens* wird durch die Integration der europäischen Verkehrsmärkte eine Effizienzsteigerung der Verkehrs-

abwicklung erwartet. Von der Beseitigung bestehender Friktionen beim grenzüberschreitenden Verkehr und aufgrund besserer, durch organisationelle, technologische und institutionelle Abstimmungen bewirkte Synergieeffekte erhofft man sich eine komfortablere Ökobilanz. *Zweitens* erwartet man 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 man sich durch die Dematerialisierung bzw. Virtualisierung von Verkehren eine Entlastung des materiellen Ressourcenverbrauchs. *Fünftens* schließlich strebt man auch 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.

### **Nachhaltiges Verkehrswachstum durch integrierte Verkehrspolitik**

Es 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 gleichgesetzt wird mit nachhaltigem Wachstum, ist im neuen verkehrswissenschaftlichen Diskurs eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Besonderen gleichbedeutend mit einem nachhaltigen Verkehrswachstum.

Über den Nachvollzug des im hegemonialen Nachhaltigkeitsdiskurs artikulierten Wachstumsparadigmas hinaus erfüllt der neue verkehrswissenschaftliche Diskurs aber noch eine weitere Funktion. Während im ersteren ökologische Nachhaltigkeit und ökonomisches Wachstum in dem Gedanken nachhaltigen Wachstums miteinander versöhnt werden, verbindet der neue verkehrswissenschaftliche Diskurs zudem die vormals antagonistischen Prinzipien ökonomischer Konkurrenz und politischer 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 Markt- und gesellschaftlicher Gruppeninteressen 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 Teillogiken 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.). 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.). Das öffentliche Interesse, dem noch in der Nachkriegszeit eine zentrale Bedeutung zukam, bevor es in den 1980er Jahren zunehmend in den Hintergrund gedrängt wurde, soll nun im Kontext einer integrierten Verkehrspolitik erstmals wieder 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 »Ad on Programm« zukommt. Un-thematisiert bleiben sowohl die unterschiedlichen Funktionslogiken in den Feldern Ökonomie und Politik wie auch die daraus resultierenden Konflikte. Dementsprechend unvermittelt sollen die Prinzipien der ökonomischen Konkurrenz und der politischen Kooperation in einer Zukunftsperspektive miteinander versöhnt werden. »Die Vision könnte eine Politik der »Cooptition« (als Integration aus cooperation and competition) mit wettbewerblichen und kooperativen Elementen sein, die eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz aufweisen könnte« (ebd.).

Auf diese Weise wird freilich das historisch bekannte polit-ökonomische Problem im Verkehrssektor, das sich in der Vergangenheit immer wieder in der Diskre-

panz von politischem Anspruch und ökonomischen Anforderungen niedergeschlagen hat und zugunsten letzterer aufgelöst wurde, wiederum nicht geklärt sondern tendenziell beschworen. Die Strategie der integrierten Verkehrspolitik knüpft somit an dem neuen Nachhaltigkeitsdiskurs an. Indem nachhaltige Verkehrsentwicklung heute mit nachhaltigem Verkehrswachstum angestrebt wird, wird letztlich der Ökonomie die zentrale Bedeutung zugesprochen. In der Konsequenz heißt das, dass andere gesellschaftspolitische Ziele nachrangig sind bzw. betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten untergeordnet werden.

### **Exkurs – Vermeidung versus Entkopplung**

In der verkehrspolitischen Nachhaltigkeitsdebatte hat sich neben der beschriebenen Diskursverschiebung 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, wo 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 (vgl. Peak 1994). 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, Verkehrsleistungen, 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. Entschei-

dend ist nur, dass der Rückgang der Verkehrsnachfrage zustande kommt. Es bleibt offen, durch welche Anpassungen und Veränderungen in Wirtschaft und Bevölkerung der Rückgang der Verkehrsnachfrage 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 Verkehrsnachfrage 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 Verkehrsnachfrage durch das Setzen bestimmter Marktparameter, sondern durch Veränderung der verkehrserzeugenden Konstellationen.«

Die von Baum und Heibach formulierte scharfe analytische Trennung der beiden Ansätze kann real freilich 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. ebd.: 5).

Tatsächlich lässt sich die von Wirtschaftsvertretern 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 kombiniert (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 der Wirtschaftsvertreter dar, wenn sie Top-down-Verfahren kategorisch ausschließen. Damit zeichnet sich der Vermeidungsansatz prinzipiell durch eine größere Offenheit aus, während der reine Entkopplungsansatz eine eingeschränkte, an ökonomischen Effizienzkriterien orientierte Strategie verfolgt.

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 negative Anreizstrukturen 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>11</sup> Instrumente politischer Steuerung treten dabei immer mehr in den Hintergrund. Begründet wird dies insbesondere von neoliberalen Wirtschaftswissenschaftlern 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 Folgen eines scheinbar naturwüchsigen, unaufhaltsamen Verkehrswachstums abzukoppeln. Mit Verkehrsvermeidung hat dies dann tatsächlich nichts mehr zu tun.

11 Ein Beispiel für diese Strategie ist das vom BMBF geförderte Projekt »Mobilität in Ballungsräumen«, das in Kap. 5 behandelt wird.

## 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 hegemoniale verkehrswissenschaftliche Diskurs folgt zunächst dem Gedankengang 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 vormalig 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 ohne Einschränkung des Verkehrswachstums verfolgt. Das damit angestrebte nachhaltige Verkehrswachstum soll durch systemimmanente Optimierungsleistungen gewährleistet werden, die durch eine integrierte Verkehrspolitik organisiert werden. Die integrierte Verkehrspolitik will durch die Beseitigung von Friktionen zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren im Verkehrssektor (soziale Integration), durch die Vermeidung von Reibungsverlusten zwischen den unterschiedlichen politischen Ressorts (politische Integration) und 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 konzeptionell 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. Konsequentermaßen, als das mit der integrierten Verkehrspolitik angestrebte nachhaltige Verkehrswachstum die neben ökonomischen auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigende Nachhaltigkeitstris 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 *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 Träger 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.



## II. AKTEURSZENTRIERTE POLITIKFELDDANALYSE VERKEHRSPOLITISCHER PRAXIS

---

### 3. PRAKTISCHE VERKEHRSPOLITIK – DER BUNDESVERKEHRSWEGEPLAN 2003

*»Nie wurde in Deutschland so viel in die Verkehrsinfrastruktur investiert wie mit dieser Bundesregierung. Wir investieren deutlich mehr und liegen zehn Prozent über dem Ansatz von 1998.«*

Manfred Stolpe (Bundesverkehrsminister 2004)

Die Umsetzung der verkehrspolitischen Programmatik der Bundesregierung obliegt dem Bundesverkehrsministerium. Als zentrales Instrument zur Gestaltung von Verkehrsentwicklung dient ihm der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Der BVWP ist ein Investitionsrahmenplan mit einem ursprünglich veranschlagten Finanzierungsvolumen von 150 Mrd. EUR bis 2015 (vgl. BMVBW 2003).<sup>12</sup> Während das Verkehrsministerium nach außen durch den Bundesverkehrsminister repräsentiert wird und scheinbar mit einer Stimme auftritt (vgl. Heldmann 2002), zeichnet sich das Ministerium intern traditionell durch eine starke Fragmentierung aus. Das Bundesverkehrsministerium setzte sich lange Zeit aus vier Abteilungen zusammen, die die Bereiche Schifffahrt, Straßenbau, Eisenbahn und Flugverkehr repräsentierten. Jedes einzelne Ressort war innerhalb des Ministeriums relativ autark und verfolgte konsequent die Interessen der eigenen Klientel. Dementsprechend bestanden enge Kontakte zu den jeweiligen Interessenvertretern aus Industrie und Wirtschaft und die einzelnen Abteilungen kämpften intern gegeneinander um die zu vergebenden Mittel (vgl. Dienel 2004). Erst Anfang der 1970er Jahre unternahm die soziali-

12 Es handelt sich allerdings nicht um einen Investitionsplan, der eine langfristige Kalkulation ermöglicht. Mit der damit verbundenen Planungsunsicherheit ist ein zentrales Problem des Bundesverkehrswegeplans angesprochen. Die mit dem BVWP angestrebten Gesamtkonzepte wurden in der Vergangenheit immer wieder aufgrund wechselnder Investitionsgrundlagen zerschlagen. Trotzdem sollte »die Ordnungsfunktion des Geldes«, wie das der ehemalige Wiederaufbauminister Kassmann mit Blick auf die Stadtentwicklung einmal ausgedrückt hat, auch für die Verkehrsentwicklung nicht unterschätzt werden.

berale Koalition den Versuch, die einzelnen Abteilungen stärker aufeinander zu beziehen und in einem Gesamtverkehrsplan einzubinden. Zu diesem Zweck wurde die schon länger bestehende verkehrspolitische Grundsatzabteilung immer weiter ausgebaut, bis sie Ende der 1970er Jahre fast so viele Mitarbeiter umfasste, wie die anderen Abteilungen zusammen. »Es war der erste systematische Versuch im Ministerium, zu einer integrierten Verkehrspolitik zu kommen. Stellschrauben waren die Zusammenfassung der Investitionspolitik, der Forschungspolitik, der Ordnungspolitik und der internationalen Verkehrspolitik in zentralen Referaten in der Abteilung« (ebd.: 159). Dieser Versuch scheiterte allerdings sowohl intern am Widerstand der einzelnen Abteilungen, die keine Kompetenzen abgeben wollten, als auch an fehlender externer Unterstützung. Nicht nur die jeweiligen Interessenvertreter der Verkehrswirtschaft zeigten sich wenig aufgeschlossen gegenüber einer integrierten Verkehrspolitik, auch die Verkehrswissenschaftler an den Hochschulen sahen sich zumeist als Experten eines Verkehrssektors, dem sie sich auch persönlich verpflichtet fühlten (vgl. Dienel 2004: 159).

Eine Renaissance erfuhr das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik erst wieder in den 1990er Jahren. Diese Wiederentdeckung mündete 1998 mit dem Regierungsantritt der rot-grünen Regierungskoalition in der Zusammenlegung des Bundesverkehrsministeriums mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Wohnungswesen und Städtebau zum Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW). Darin drückte sich der programmatische Anspruch der Bundesregierung aus, nicht nur eine die Verkehrsträger übergreifende Politik zu betreiben sondern zudem einen stärkeren Bezug zwischen Verkehrs- sowie Stadt- und Raumentwicklung herzustellen. Der BVWP 2003 gilt diesbezüglich als wesentliches Instrument zur Durchsetzung einer integrierten Verkehrspolitik und als »eine zentrale Maßnahme zur Verwirklichung eines integrierten Verkehrssystems« (BMVBW 2003: 6). Da er als eine Art »Masterplan« den verkehrspolitischen Rahmen bis zum Jahre 2015 spannt, kann er, unter Berücksichtigung der finanziellen Unwägbarkeiten, für die Einschätzung der aktuellen und zukünftigen Verkehrsentwicklung herangezogen werden. Daraus ergeben sich wiederum Einsichten über den Charakter der integrierten Verkehrspolitik (vgl. Beutler 2005).

## **Anspruch**

Dem BVWP liegen programmatische Ausführungen zugrunde, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) in seinem *Verkehrsbericht 2000* formuliert hat. Dort wird in der Einleitung jene zentrale Perspektive eröff-

net, welche die gesamte folgende Programmatik bestimmt. Aufgrund seiner Bedeutung für die weitere Argumentation, wird der relevante Abschnitt hier vollständig wiedergegeben: »Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandorts Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in die Infrastruktur sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und sorgen für die Stärkung strukturschwacher Räume. Sie schaffen nicht nur die Grundlage für eine dauerhafte und nachhaltige Mobilität von Menschen und Unternehmen, sondern erhöhen auch die Lebensqualität in den Städten und deren Umland. Beim Neu- und Ausbau der Infrastruktur kommt der Vernetzung der Verkehrsträger, der Förderung von Schiene und Wasserstraße, der Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie der Verbesserung des Kombinierten Verkehrs eine besondere Bedeutung zu. Die spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger müssen genutzt werden, um die vorhandenen Kapazitäten des Verkehrssystems ausschöpfen zu können« (BMVBW 2000: 5).

Das BMVBW geht von einer direkten Kausalbeziehung zwischen dem Bau von Verkehrsinfrastruktur, Verkehrswachstum, Wirtschaftswachstum und daraus resultierender Beschäftigung aus. Im Kern der Argumentationslogik steht das enge Wechselverhältnis von Verkehrs- und Wirtschaftswachstum, wobei Wachstum die gemeinsame Zielgröße darstellt. Dabei wird nicht etwa nur auf den historischen Befund verwiesen, dass Wirtschaftswachstum in der Vergangenheit immer auch Verkehrswachstum erzeugt hat. Überdies wird aus der ex post Beobachtung der Umkehrschluss gezogen und zur wesentlichen Grundannahme aller weiteren Überlegungen. Verkehrswachstum, so die durchgängige Überzeugung des BMVBW, sei nicht nur Ergebnis von Wirtschaftswachstum, sondern auch seine zentrale Voraussetzung.<sup>13</sup> Von der durch die sich gegenseitig aufschaukelnde Wechselbeziehung zwischen Verkehr und Wirtschaft erzeugten Wachstumsdynamik erwartet sich das BMVBW sowohl eine nachhaltige Verkehrsentwicklung wie auch eine generell erhöhte Lebensqualität. Erst auf der Folie dieser Grundannahmen erhält die integrierte Verkehrspolitik, im Sinne einer stärkeren Vernetzung der unterschiedlichen Verkehrsträger, ihren Stellenwert zugewiesen. Der verkehrsträgerübergreifenden Integration kommt demnach die Funktion zu, eine reibungslose Wachstumsdynamik im Verkehrssektor zu gewährleisten, um Wirtschaftswachstum zu generieren, das allen Gesellschaftsmitgliedern zu Gute kommen soll.

13 Das gilt vor allem für die »neuen Bundesländer«, für die erhebliche staatliche Vorleistungen in der Verkehrsinfrastruktur als Voraussetzung für mehr wirtschaftliche Dynamik betrachtet werden (vgl. Hettlich/Schröder 2004).

Ausgehend von einem zukünftigen Verkehrswachstum, dass sowohl als zwingend, weil wirtschaftlich erforderlich, vorausgesetzt wird, zugleich aber auch als gewünscht, weil den gesellschaftlichen Wohlstand fördernd, erachtet wird, werden auch die damit einhergehenden sozialen und ökologischen Probleme thematisiert. »Die Verkehrspolitik steht somit im Spannungsfeld sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange. Vor diesem Hintergrund besteht die Aufgabe darin, die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und der Unternehmen zu befriedigen und gleichzeitig die unerwünschten Folgen des Verkehrs in engen Grenzen zu halten« (ebd.: 7). Mit den eingangs formulierten Grundannahmen wurde allerdings eine eindeutige Prioritätensetzung vollzogen. Indem Verkehrs- und Wirtschaftswachstum zur Grundlage aller weiteren Überlegungen gemacht wurden, kommt der Berücksichtigung der sozialen und ökologischen Folgen die Aufgabe der Schadensbegrenzung zu. Dementsprechend sieht das BMVBW seine verkehrs- und investitionspolitische Steuerungsaufgabe darin, die befürchteten Grenzen der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems zugunsten erweiterter Verkehrskapazitäten zu verschieben. Dabei wird auf der einen Seite zwar der Anspruch formuliert, Schiene und Wasserstraße durch Investitionen soweit zu stärken, »dass sie ihren Anteil deutlich erhöhen können« (ebd.: 10). Auf der anderen Seite schließt sich aber im direkten Anschluss daran eine wesentlich längere Passage an, die den auch zukünftig bedeutenden und wachsenden Stellenwert der Straße betont: »Die prognostizierten Zuwächse im Straßengüter- und Personenverkehr können aber nur dann bewältigt werden, wenn der Verkehrsträger Straße auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsabwicklung leistet und einen dementsprechenden Rang in der Investitionspolitik des Bundes einnimmt« (ebd.). Folglich wird an derselben Stelle auch noch einmal ausdrücklich auf die Bedeutung von Infrastrukturinvestitionen verwiesen: »Infrastrukturmaßnahmen sind deshalb unverzichtbar. Versäumnisse bei den Verkehrsinvestitionen, die sich auf die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf die sozialen Standards und auf die Bewahrung der natürlichen Lebens- und Produktionsanlagen schädlich auswirkt, können wir uns nicht leisten« (ebd., herv. O. Sch.).

Dass es auch notwendig sei, Anstrengungen der Verkehrsvermeidung zu unternehmen, wird in einem Satz völlig unvermittelt eingeworfen und im Weiteren nicht wieder aufgegriffen, geschweige denn zu einer systematischen Strategie erhoben (ebd.: 11). Im Vordergrund steht vielmehr die Orientierung am Status Quo. Das wird besonders deutlich bei der strategischen Entscheidung für eine zukünftig anzustrebende Verkehrsentwicklung. Im *Verkehrsbericht 2000* werden hierzu drei Verkehrsszenarien vorgestellt, die sich jeweils hinsichtlich der künftigen Kostenbe-

lastung für den Personen- und Güterverkehr unterscheiden. Bezeichnenderweise wird jenes Szenario, dass im Sinne des politisch-ökologischen Ansatzes eine Verkehrswendestrategie mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung verfolgt, als »Überforderungsszenario« bezeichnet und damit von vornherein als nicht ernstzunehmende Alternative verworfen. Zwischen dem verbleibenden Laisser Faire- und dem Integrationsszenario, entscheidet sich die Bundesregierung schließlich für letzteres.

**Tabelle 1: Veränderung der Kostenbelastungen für die Nutzer in Abhängigkeit von den Szenarien**

Nutzerkosten*)	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laisser-faire	Integration	Überforderung
Straße Personenverkehr	- 5 %	+ 15 %	+ 70 %
Straße Güterverkehr	- 19 %	- 4 %	+ 14 %
Schiene Personenverkehr	Real konstant	- 30 %	- 30 %
		für private Fernreisen	für private Fernreisen
Schiene Güterverkehr	- 7 %	- 18 %	- 18 %
Luftverkehr	Real konstant	+ 9 %	+ 18 %
Binnenwasserstraße	- 25 %	- 25 %	- 25 %

\*) Bei den Nutzerkosten handelt es sich um reale Veränderungen (d. h. inflationsbereinigt) in Preisen/Kosten des Jahres 1997.

Quelle: BMVBW 2000: 58.

**Tabelle 2: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Personenverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)**

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	An-teil	Mrd. Pkm	An-teil	Mrd. Pkm	An-teil	Mrd. Pkm	An-teil
Straße	750	79,6 %	915	79,2 %	873	77,3 %	768	72,8 %
Schiene	74	7,8 %	87	7,5 %	98	8,7 %	123	11,7 %
ÖSPV*)	83	8,8 %	76	6,6 %	86	7,6 %	93	8,8 %
Luft	36	3,8 %	78	6,7 %	73	6,5 %	71	6,7 %
Insgesamt	943	100 %	1156	100 %	1130	100 %	1055	100 %

\*) Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmer).

Quelle: BMVBW 2000: 58.

**Tabelle 3: Verkehrsleistungen und Modal-Split im Güterverkehr  
(Vergleich zwischen 1997 und 2015)**

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil	Mrd. tkm	An- teil
Straße	236	63,6 %	422	69,5 %	374	61,5 %	353	58,1 %
Schiene	73	19,6 %	99	16,3 %	148	24,3 %	169	27,8 %
Wasserstraße	62	16,8 %	87	14,3 %	86	14,1 %	86	14,1 %
Insgesamt	371	100 %	608	100 %	608	100 %	608	100 %

Quelle: BMVBW 2000: 58.

Betrachtet man die erwarteten Effekte der Integrationsstrategie, dann sind diese, gemessen an der zugrunde gelegten Ausgangssituation von 1997, eher marginal. So verbleibt der Anstieg der Schienenverkehrsleistungen mit 0,9 Prozent im Promillebereich. Dieser Gewinn im Schienenbereich wird durch einen Rückgang der Verkehrsleistungen von 1,2 Prozent im ÖSPV sogar mehr als kompensiert. Dementsprechend gering fällt auch mit knapp zwei Prozent die erwartete Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene aus. Auch im Güterverkehr ist die zu erwartende Verlagerung gering. Zwar soll die Schiene ihren Anteil um 4,7 Prozent erhöhen, wobei allerdings unklar bleibt, wie das gelingen kann, wenn, wie im Integrationsszenario vorgesehen, die Kostenbelastung des Straßengüterverkehrs um vier Prozentpunkte gesenkt wird. Schließlich gewinnt die Schiene vor allem auf Kosten der Wasserstraße, deren Verkehrsleistungen um zwei Prozent zurückgehen. Etwa um denselben Anteil (2,1 Prozent) reduziert sich die Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr.

Mit anderen Worten, die systematische Ausblendung einer Verkehrsvermeidungsstrategie drückt sich auch in der Wahl des Verkehrsszenarios aus. Das Integrationsszenario verfolgt keine auf eine Verkehrsverlagerung gerichtete verkehrsträgerübergreifende Kooperation, geschweige denn das Ziel der Verkehrsvermeidung. Vielmehr meint Integration hier eine verkehrsträgerübergreifende Partizipation am Verkehrswachstum. Das vom BMVBW im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik gleichermaßen erwartete wie erhoffte Verkehrs- und Wirtschaftswachstum soll zu einem »effizienten«, »sozial verträglichen« und »umweltfreundlichen« Verkehrssystem beitragen (ebd.: 11). Dies soll einerseits durch den Erhalt der vorhandenen Substanz und die Steigerung ihrer Effizienz erreicht werden anstatt durch Aus- und Neubau (ebd.: 12). Andererseits wird kurz darauf in einem eigenständigen Kapitel (3.4.1. Die Rolle der Straße im Verkehrssystem) ausführlich die Bedeutung des Bundesstraßennetzes hervorgehoben und die deutliche Erhöhung der

Investitionen in Ausbau und Erhalt des Straßennetzes auf eine Rekordhöhe angekündigt (ebd.: 21). Schließlich wird im Resümee in aller Deutlichkeit der Rahmen markiert, innerhalb dessen sich die Aktivitäten einer integrierten Verkehrspolitik, sofern sie auf eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zielt, bewegen darf: »Die Anteile des Straßenverkehrs sowohl am Güterverkehr als auch am Personenverkehr sind nur partiell verlagerbar; bei allen erforderlichen Anstrengungen, den nicht straßengebundenen Verkehrsträgern eine größere Teilhabe am Verkehrszuwachs zu ermöglichen, gilt es auch, das Infrastrukturangebot der Straße entsprechend den zu erwartenden hohen Verkehrsbelastungen zu erhalten und auszubauen. Dabei hat der Erhalt der Infrastruktur, die einen erheblichen volkswirtschaftlichen Wert darstellt, Vorrang vor Ausbaumaßnahmen. Diese dienen zum einen dazu, den Bündelungseffekt der Bundesautobahnen mittels einer Erweiterung der vorhandenen Autobahnen und durch Schließung von Netzlücken zu verstärken. Zum anderen sollen sie die Leistungsfähigkeit der Bundesstraßen durch Umgehung hoch belasteter Ortsdurchfahrten erhöhen und die Umweltbelastungen reduzieren« (ebd.: 22).

Erst im direkten Anschluss an diese konventionellen verkehrspolitischen Vorstellungen, die auf eine Beseitigung von Verkehrsengpässen gerichtet sind, schließt sich die seit Jahrzehnten bekannte Einsicht an, dass diese Strategie schon in der Vergangenheit nur eingeschränkt von Erfolg gekrönt war: »Trotz aller Anstrengungen zur Beseitigung von Engpässen im Straßennetz, die sich auch im Anti-Stau-Programm widerspiegelt, darf nicht verkannt werden, dass es ein auf Belastungen in den Spitzenzeiten ausgelegtes, staufreies Verkehrssystem nicht geben kann« (ebd.). Darüber hinaus hätte man hier den Hinweis auf die Erfahrungen der Engpassbeseitigung erwartet, die gezeigt haben, dass im Ergebnis immer wieder eine zunehmende Verkehrsinduktion provoziert wird (vgl. Motzkus 2004). Hätte das BMVBW diese Einsicht zum Maßstab seiner verkehrspolitischen Überlegungen gemacht, anstatt dem Wachstumsparadigma zu folgen, wäre es zweifellos zu einer anderen Akzentsetzung gelangt. So jedoch erhalten alle mit dem Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik verbundenen Elemente einen nachrangigen Stellenwert. Das spiegelt sich in der daraus resultierenden konkreten Verkehrspolitik wider.

## **Realität**

Mit dem Antritt der rot-grünen Regierungskoalition im Jahre 1998 und der Schaffung des neuen Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) wurde eine grundsätzliche »Wende« in der Verkehrspolitik angekündigt. Demge-

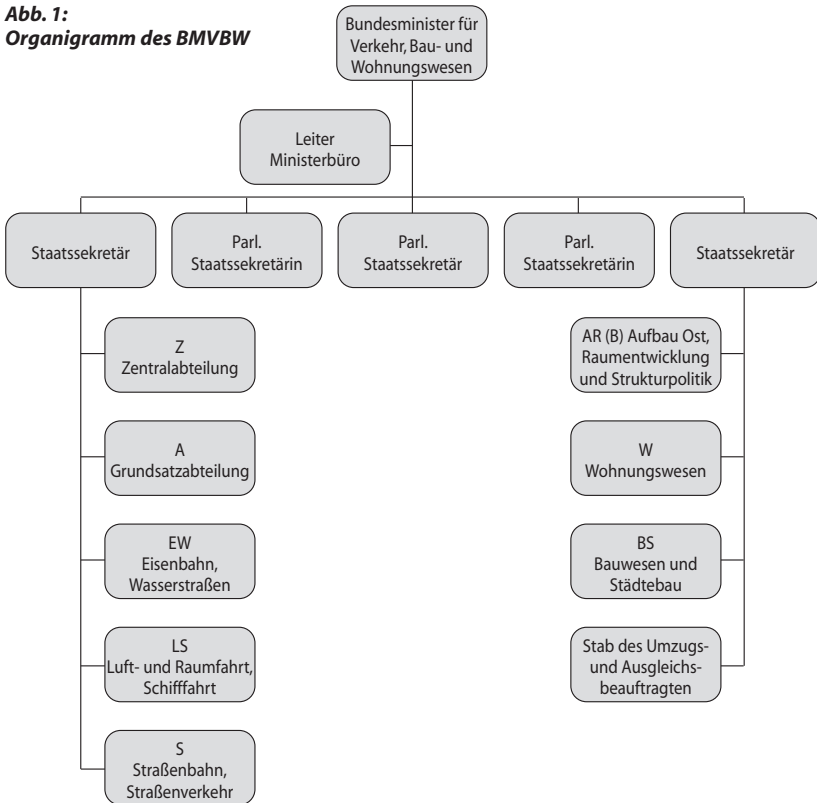
genüber fiel die erste Bestandsaufnahme nach den berühmten 100 Tagen im Amt ernüchternd aus. »Wer eine verkehrspolitische Wende erwartet hat, der wird enttäuscht sein: Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Franz Müntefering, setzt nach eigener Bekundung auf Kontinuität: »Die Verkehrspolitik in Deutschland kann keine Brüche gebrauchen«, allenfalls zu gewissen neuen Akzentsetzungen ist Müntefering bereit« (Schnell 1999: 163). Weder die inhaltliche Ausrichtung noch die über den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) gesteuerte Finanzierungspolitik zeichneten sich durch eine Richtung weisende Nejustierung aus. Die wesentlichen Einwände können in drei Kritikpunkten zusammengefasst werden: *Erstens* fehlt ein einheitliches, auf die einzelnen Verkehrsträger abgestimmtes Finanzierungskonzept. Aus dem schon erwähnten fragmentierten Institutionengefüge des BMVBW resultiert eine auf die einzelnen Verkehrsträger fixierte Finanzierungspraxis, die einer einheitlichen Strategie entgegensteht. *Zweitens* ist das Fehlen einer am konkreten Bedarf ausgerichteten, gesicherten Finanzplanung des BVWP zu beklagen. Indem sich in der Vergangenheit jeder BVWP in kürzester Zeit als unterfinanziert herausgestellt hatte, wurden die dort formulierten Vorschläge kaum noch ernst genommen, sondern als »Wunsch- und Wolke-Denken« abgetan (so 1999 der damalige Bundesverkehrsminister Franz Müntefering zum Bundesverkehrswegeplan 1992). *Drittens* schließlich werden die interne Konkurrenz im BMVBW und die damit verbundenen Auseinandersetzungen um die Mittelverteilung aufgrund der durch die Bundesländer bestimmten, stark dezentralisierten Entscheidungsfindung noch verstärkt. Dadurch, dass die konkurrierenden Länderinteressen nicht in eine bundeseinheitliche Verkehrsstrategie eingebettet sind, handelte es sich beim BVWP immer wieder um eine Ansammlung disparater Einzelprojekte, die kaum aufeinander bezogen werden. Vor dem Hintergrund dieser weithin geteilten Kritik und der nahezu einhelligen Überzeugung eines tief greifenden Reformbedarfs waren mit dem für das Jahr 2003 angekündigten neuen BVWP entsprechend hohe Erwartungen verbunden. Bei genauer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die Umsetzung des BVWP 2003 nach wie vor an strukturellen Defiziten scheitert, auf deren Beseitigung verzichtet wurde. Die daraus resultierenden Probleme äußern sich in drei Dilemmata.

### **Das Organisationsdilemma**

Gegenüber den weit reichenden Erwartungen treten aktuell erneut die alten strukturellen Defizite in Erscheinung. Zwar war die 1998 durchgeführte Auflösung des alten eigenständigen Bundesverkehrsministeriums und seine Zusammenlegung mit dem Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit dem erklärten Ziel vollzogen worden, die vormals separaten Organisationsstrukturen

stärker aufeinander zu beziehen. Gleichwohl zeichnet sich auch das neu geschaffene Ministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) durch einen fragmentarischen Charakter aus. Schon die beiden getrennten Baumstrukturen des Organigramms des BMVBW verdeutlichen, dass die beiden formal zusammengeführten Ministerien faktisch nebeneinander existieren. Auch auf Abteilungsebene hat es hier keine inhaltliche Zusammenführung gegeben.

**Abb. 1:**  
**Organigramm des BMVBW**



Quelle: BMVBW 2005 [www.bmvbw.de/Das-Ministerium/-/1616/Organigramm.htm](http://www.bmvbw.de/Das-Ministerium/-/1616/Organigramm.htm), (Zugriff März 2005)

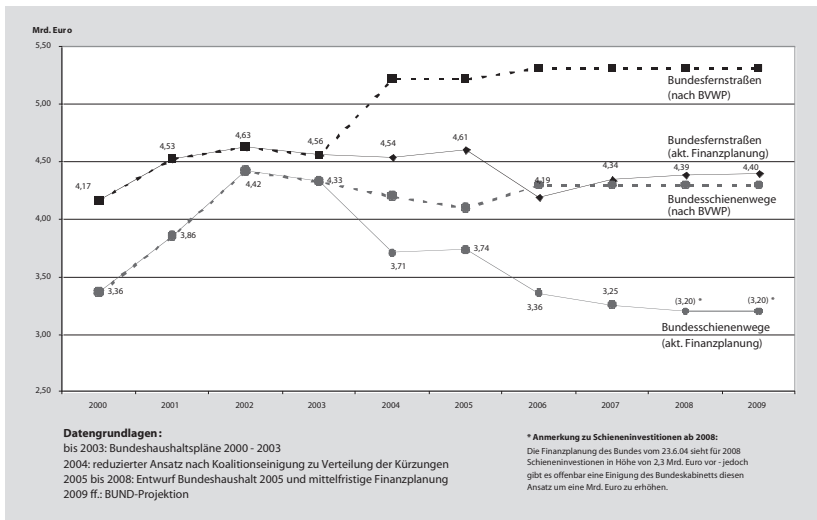
Im Bereich Verkehr wurde an einer Abteilungsstruktur festgehalten, die sich an der Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger orientiert und nicht an einem inhaltlichen, verkehrsträgerübergreifenden Gesamtkonzept ausgerichtet ist. Die beiden Ressorts Wasserstraßen und Schifffahrt der ehemals eigenständigen Schifffahrtsabteilung wurden jeweils den Ressorts Eisenbahnen bzw. Luft- und Raumfahrt zugeschlagen

und in den Abteilungen EW und LS zusammengeführt. Daneben existiert die dritte, als einzige monomodale Abteilung S, mit den Ressorts Straßenbau und Straßenverkehr. Ein verkehrsträgerübergreifender Ansatz ist mithin auch in der institutionellen Neustrukturierung nicht erkennbar. Diese immer noch an einzelnen Verkehrsträgern ausgerichtete Organisationsstruktur schlägt sich auch im BVWP 2003 in einer finanziellen Parallelförderung aller Verkehrsträger nieder. Auf diese Weise scheitert ein integriertes Finanzierungskonzept bis heute u. a. an der fragmentierten administrativen Verfasstheit des BMVBW.

### Das Finanzierungsdilemma

Ein bis heute ungeklärtes Problem besteht in der Finanzierungsunsicherheit des BVWP. So wurde schon ein Jahr nach In-Kraft-Treten des BVWP 2003 seine Investitionsgrundlage deutlich eingeschränkt (vgl. Kabinettsbeschluss, 23.06.2004). Der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) hat errechnet, dass allein für den Zeitraum von 2004 bis 2008 gemessen an den Vorgaben des BVWP 2003 über 8 Mrd. EUR fehlen (vgl. BUND 2004). Wird diese Entwicklung über die gesamte Laufzeit des BVWP 2003 bis 2015 fortgeschrieben, summiert sich der Fehlbetrag auf insgesamt 20 Mrd. EUR.

Abb. 2: Investitionen des Bundes in Straße und Schiene (2002-2009)



Quelle: BUND 2004

Die Mittelkürzungen wirken sich auf die zukünftige Entwicklung der Verkehrsträger unterschiedlich aus. Zwar sollen die Kürzungen gleichmäßig verteilt werden, zur Berechnungsgrundlage dient allerdings der BVWP 2003. Dort wurde für den Straßenbau von Rekordinvestitionen in der Höhe von jährlich 5,2 Mrd. EUR ausgegangen. Die Kürzungen im Straßenbau bewirken daher faktisch nur die Stagnation auf Vorjahresniveau und keine wirkliche Reduktion. Anders sieht es bei der Schiene aus, für die im BVWP 2003 keine Steigerung vorgesehen war. Dort bewirkt die Absenkung der Mittel von 4,4 Mrd. EUR auf 3,7 Mrd. EUR eine absolute Kürzung.<sup>14</sup> Das ganze Ausmaß der Kürzungen wird deutlich, wenn man sich die ursprünglich veranschlagte Finanzierungsplanung für die Bahnreform vergegenwärtigt. Die Regierungskommission Bundesbahn, die Anfang der 1990er Jahre die Bahnreform vorbereitete, veranschlagte für einen erfolgreichen Modernisierungs- und Konsolidierungsprozess der DB AG jährliche Investitionen in Höhe von 4,5 bis 5 Mrd. EUR (RKB 1993). Diese Investitionsquote wurde nur in den ersten beiden Jahren nach der Bahnreform 1994 erfüllt. Danach sanken die Bundesmittel für die Schieneninvestitionen wieder bis auf 2,7 Mrd. EUR im Jahr 1998. Nachdem 2002 erstmals wieder die von der Regierungskommission Bundesbahn veranschlagte Investitionsquote erreicht worden war, zeichnet sich nun erneut eine Trendwende ab.<sup>15</sup> In dieser Finanzierungspraxis kommt nicht zuletzt das eingangs dargestellte strukturelle Organisationsdilemma des BMVBW zum Ausdruck. Das an einzelnen Verkehrsträgern ausgerichtete Institutionengefüge unterstützt eine Parallelförderung und vereitelt zugleich eine verkehrsträgerübergreifende Finanzierungsstrategie. »Vor diesem Hintergrund ist die Mittelverteilung der laufenden Bundesverkehrswegeplanung auf Straße und Schiene inkonsequent. Zwar steht hinter der Investitionsoffensive bei der Bahn der Verlagerungswunsch; die Wegeplanung allerdings bleibt bei dem Ermöglichen solcher Verlagerungen stehen, ohne den zweiten Schritt der Umsetzung von Verlagerungen durch entsprechende Rahmensetzungen auch einzuleiten – aus Angst vor der sinkenden Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft« (Kutter 2004: 360). Auch mit der Einführung der Lkw-Maut ist dieses Problem nicht automatisch gelöst. Vielmehr stellt sich auch hier die Frage, wie dieses neue Instrument konkret eingesetzt wird, um zu einer möglichen Verlagerung beizutragen.<sup>16</sup>

14 Allianz pro Schiene zeigt, dass Deutschland mit der geplanten Investitionsstrategie im Schienensektor im europäischen Vergleich auf den letzten Platz verwiesen wird (vgl. Allianz pro Schiene 2004).

15 Dies schlägt sich bei der Bahnindustrie aktuell in einem Auftragsrückgang von zehn Prozent nieder. Es wird mit einem entsprechenden Abbau von 4.000 der insgesamt 40.000 Arbeitsplätze gerechnet (vgl. SZ, 13.10.2004).

16 Zu neueren Ansätzen der Infrastrukturfinanzierung vgl. die im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts »Mobilität im Wettbewerb« entstandene Arbeit von Gerhard Prätorius und Christian Wichert (2004), sowie Laaser/Jakubowski (2003).

Gemessen an den programmatischen Ansprüchen einer integrierten Verkehrspolitik, die strategisch insbesondere auf eine Stärkung der Schiene zielt, erscheint die aktuelle Situation mithin problematisch. Um die zukünftige Entwicklung besser einschätzen zu können, soll auch hier die Momentaufnahme durch einen Rückblick auf die Entwicklung der letzten Jahre ergänzt werden. Schon im *Verkehrsbericht 2000* (BMVBW 2000: 23ff.) führte die Bundesregierung, mehr als sechs Jahre nach der Bahnreform, eine erste Zwischenbilanz durch. Dabei orientierte sie sich an den vier wesentlichen Zielen, die mit der Bahnreform angestrebt wurden und untersuchte, inwieweit diese erreicht worden sind. Die Ziele lauteten:

- 1) Verlagerung von möglichst viel Verkehr von der Straße auf die Schiene
- 2) Umsatz- und Produktivitätssteigerung der DB AG
- 3) Einführung von Wettbewerb
- 4) Entlastung der Steuerzahler

Bei der Entwicklung des Modal Split von Straße und Schiene kommt der Verkehrsbericht 2000 zu dem Ergebnis, dass die Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr zurückgegangen sind, während der Schienenpersonennahverkehr zugenommen habe. In der Summe hätte dies zu einer Stagnation der Schienenpersonenverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999 geführt. Im Schienengüterverkehr seien die Leistungen im selben Zeitraum sogar stark eingebrochen. Das wichtigste Ziel der Bahnreform galt damit als verfehlt. Auch das zweite Ziel, unternehmerische Wirtschaftlichkeit, wird als nicht erreicht eingeschätzt. Durch einen starken Personalabbau sei zwar eine Produktivitätssteigerung erreicht worden, ohne jedoch mit einer Umsatzsteigerung verbunden zu sein. Von Wettbewerb im Schienenverkehr, dem dritten Ziel der Bahnreform, könne in Anbetracht eines Marktanteils der DB AG von über 90 Prozent nicht gesprochen werden. Schließlich kommt der Verkehrsbericht 2000 allein bei dem vierten Ziel, der Entlastung der öffentlichen Hand von Subventionszahlungen, zu einem positiven Ergebnis. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse zog die Bundesregierung seinerzeit eine insgesamt negative Zwischenbilanz.<sup>17</sup>

Das Jahr 2004 wurde von verschiedener Seite erneut zum Anlass genommen, nach nunmehr zehn Jahren Bahnreform eine weitere Bilanz zu ziehen, so dass auch die Entwicklung der letzten vier Jahre mittlerweile gut dokumentiert ist.<sup>18</sup> Darüber hinaus fand am 29. März 2004 die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ver-

17 Vgl. demgegenüber die positive Zwischenbilanz der DB AG bei Daubertshäuser (2002).

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

kehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages zum Thema »Bahnreform« statt. Den Mehrheitsvoten folgend hat die Verkehrspolitik die vier selbst gesteckte Ziele der Bahnreform noch nicht erreicht (Deutscher Bundestag 2004).<sup>19</sup> So sei keine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene zu verzeichnen. Insbesondere im Güterverkehr wird eine deutlich negative Bilanz gezogen (vgl. UBA/Statistisches Bundesamt 2004).<sup>20</sup> Auch die Umsätze pro Mitarbeiter sind bis heute negativ. Mit einem Anteil am Schienenverkehr von 90 Prozent kann auch weiterhin nicht von einer Wettbewerbssituation gesprochen werden. Selbst das vierte Ziel einer rückläufigen Subventionslast gilt mittlerweile je nach Berechnungsgrundlage als nur bedingt erfüllt (vgl. Mehdorn 2002; Bundesrechnungshof 2003), keinesfalls als realisiert (vgl. Ilgmann 2005), oder gar in hohem Maße als verfehlt (vgl. Wolf 2004)<sup>21</sup>.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklung des Schienenverkehrs der letzten Jahre, der gemessen an den zu Beginn der Bahnreform vor zehn Jahren formulierten Zielen als Stillstand bezeichnet werden muss, ist als Konsequenz der geplanten absoluten Kürzungen in diesem Verkehrssektor mit einer negativen Entwicklung zu rechnen. Damit steht freilich das Kernelement einer integrierten Verkehrspolitik zur Disposition.

### **Das Steuerungs-dilemma**

Das Organisations- und das Finanzierungsdilemma kulminieren gewissermaßen im Steuerungs-dilemma. Das wird besonders deutlich bei dem Verhältnis von Bund und Ländern, das gesetzlich über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) geregelt ist. Im GVFG ist definiert, für welche Zwecke die vom Bund vergebenen Mittel zur Verkehrsfinanzierung genutzt werden dürfen. Bei den dort genannten Finanzierungstatbeständen handelt es sich in erster Linie um Infrastrukturmaßnahmen. Demgegenüber ist die Förderung neuer, innovativer Verkehrsdienstleistungen

19 Vgl. demgegenüber die erneut durchweg positive Bilanz der DB AG (2004).

20 Railion, die Güterverkehrstochter der Bahn fährt aktuell hohe Verluste ein. Daher überlegt der Bahnkonzern, unrentable Güterverkehrsverbindungen auf der Schiene einzustellen, womit das politische Ziel der Bundesregierung mehr Verkehr auf die Schiene zu holen, konterkariert würde. Zudem hat der Wettbewerbs- und Europabevollmächtigte der DB AG darauf hingewiesen, dass sich der Konzern zukünftig bei seinen internationalen Investitionsstrategien vor allem auf das Lkw-Geschäft konzentrieren wird (vgl. FR, 9.11.2004). Diese strategische Neuausrichtung, die als Doppelstrategie des Rückzugs der Bahn aus der Fläche bei gleichzeitigem Hineinstoßen in die Fläche mit dem Lkw beschrieben werden kann, widerspricht dem ursprünglichen Integrationsgedanken. Während der Lkw eigentlich als zusätzlicher die Bahn ergänzender Feinverteiler den Haus-zu-Haus-Verkehr ermöglichen sollte, ersetzt er heute zunehmend den Schienenverkehr in der Fläche. Vgl. demgegenüber das Konzept Bahn 21 des VCD (2004).

21 Wolf berücksichtigt insbesondere die durch umfangreiche Auslagerungen erreichten Kostenverlagerungen. Der dadurch notwendig gewordene Einkauf von Leistungen taucht in den offiziellen Statistiken nicht als Kostenpunkt auf.

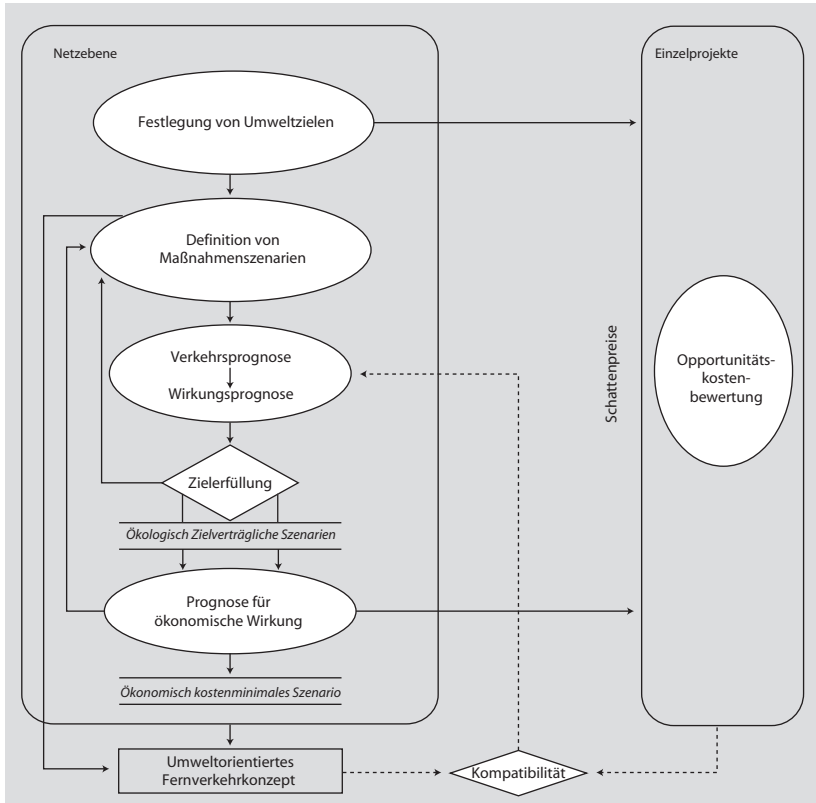
nicht vorgesehen.<sup>22</sup> Darüber hinaus werden vom Bund sowohl der Bau wie auch der Unterhalt von Bundesfernstraßen voll finanziert, während dies bis heute für die regionale Verkehrsinfrastruktur und die umweltfreundlichen Verkehrsmittel wie den ÖPNV und den Radverkehr nur eingeschränkt gilt. Daraus folgt, dass in erster Linie Infrastrukturmaßnahmen durchgeführt werden, wobei es sich vor allem um Straßenbaumaßnahmen und speziell um Bundesfernstraßen handelt. Als Anlass für den Bau von Bundesfernstraßen werden von den Ländern nicht selten Ortsumfahrungen gewählt. »Bedingt durch diese Anreizstrukturen verhalten sich regionale Akteure und Wahlkreisabgeordnete daher scheinbar rational, wenn sie Straßenprojekte forcieren. Denn die Straßenbauinvestitionen des Bundes schaffen zumindest Beschäftigung während der Bauzeit, befriedigen die Interessen der Straßenbaulobby, wälzen Folgekosten auf den Bundeshaushalt ab und bieten willkommene Anlässe für öffentliche Politikinszenierungen. Außerdem ist aus ihrer Sicht eine suboptimale Lösung der Verkehrsprobleme häufig immer noch besser als gar keine« (Heuser/Reh 2004: 43).

Während hier zum einen über Finanzierungsverfahren einseitige Akzentsetzungen zugunsten des Straßenbaus provoziert werden, die einer Integrationsphilosophie widersprechen, hat überdies der Bund nur bedingt die Möglichkeit, nachträglich korrigierend auf die Entscheidungen der Länder einzuwirken. Zwar müssen die Projekte der Länder grundsätzlich den Zielen der Bundesregierung entsprechen, allerdings sind im Fernstraßenausbaugesetz eine Reihe von Ausnahmen formuliert, die in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt haben, dass der bei weitem größte Teil der Verkehrsprojekte nicht in Einklang mit den Vorgaben des BVWP gebracht werden konnten (vgl. UBA 1999).

Die neue Strategie einer integrierten Verkehrspolitik zielt insbesondere darauf, das Steuerungsdilemma zu korrigieren. Die Projekte der Länder sollen zukünftig stärker in das vom Bund im BVWP formulierte Gesamtkonzept einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung eingebettet werden. Zu diesem Zweck wurde in einer Studie von Rothengatter et al. (ebd.), die vom Bundesumweltamt in Auftrag gegeben worden war, ein Entscheidungsverfahren entwickelt, das die Auswahl der Verkehrsprojekte im Sinne einer integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gewährleisten sollte.

22 Der Einführung innovativer Bedienformen im öffentlichen Verkehr stehen zudem die Anforderungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) entgegen (vgl. Berndt/Blümel 2003).

**Abb. 3: Verfahren zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte**



Quelle: UBA 1999

Dieses Prüfungsverfahren sollte eine verkehrsträgerübergreifende und an ökologischen Kriterien orientierte Prüfung ermöglichen. Hierzu wäre freilich eine grundsätzliche organisatorische Veränderung des BMVBW notwendig gewesen, wie sie ursprünglich mit der Schaffung des neuen Ministeriums intendiert war. Diese wurde aber, wie eingangs geschildert, nicht durchgeführt.<sup>23</sup> Damit sind wir wieder am Anfang der Analyse angekommen, wo mit dem Organisationsdilemma das strukturel-

23 Zur Raumwirksamkeitsanalyse im Rahmen des neuen BVWP 2003 vgl. Würdemann/Sieber (2004). Zur Kritik vgl. die Stellungnahme des Beirates für Raumordnung (2004). Der empfiehlt die Weiterentwicklung der aktuellen Raumwirksamkeitsanalyse zu einem integrierten Bewertungsverfahren, das dem Modell des UBA von 1999 ähnelt, vgl. Anhang Abb. 9.

le Problem einer an einzelnen Verkehrsträgern orientierten Administration dargestellt wurde.

## ZUSAMMENFASSUNG

Sowohl die Programmatik wie auch die verkehrspolitische Praxis des Bundesverkehrsministeriums demonstrieren eindrücklich den anfangs geschilderten Paradigmenwechsel der Verkehrspolitik von einer Verkehrsvermeidungsstrategie zur Strategie eines nachhaltigen Verkehrswachstums. Der Gedanke einer »Verkehrswende« wurde mit dem primären Ziel der Verkehrsvermeidung aufgegeben. Stattdessen wird von einer engen und unauflösbaren Wechselwirkung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum ausgegangen. Demnach induziert nicht nur Wirtschaftswachstum Verkehrswachstum, sondern Verkehrswachstum wird als notwendige Voraussetzung von Wirtschaftswachstum verstanden. Man könnte auch sagen, dass sich die Überzeugung durchzusetzen vermochte, Nachhaltigkeit sei integrierbar in Wirtschaftswachstum. Mehr noch, die Innovationen fördernden Wachstumsimpulse im Verkehrs- und Wirtschaftssektor seien die Grundlage nachhaltiger Wohlfahrtseffekte insgesamt. Dabei handelt es sich zweifellos um einen radikalen Wandel der Problemsicht und es stellt sich die Frage nach der zugrunde liegenden tieferen Einsicht. Immerhin wurde noch in den 1990er Jahren das Wirtschaften ohne Wachstum wissenschaftlich begründet (vgl. die Übersicht bei Sarkar 2001). In diesem Zusammenhang wurde auch die Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum entsprechend der schon vollzogenen Lösung im Energiesektor gefordert (Baum/Heibach 1997). Umso erstaunlicher ist es, wenn heute zum Teil dieselben Autoren eine solche Entkopplung im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik allenfalls als Langfriststrategie bis zum Jahre 2050 in Erwägung ziehen (vgl. Beckmann/Baum 2002: 317).<sup>24</sup>

Wenn nicht mehr denkbar erscheint, was früher einmal wissenschaftlich begründet werden konnte, weil heute die Überzeugung vorherrscht, das solche Maßnahmen womöglich eine Blockade des gesamtgesellschaftlichen Verwertungszusammenhangs bewirken würden, dann schrumpfen im Ergebnis die Denkhorizonte der handelnden Akteure auf den Status Quo zusammen. Die halbherzige Umstrukturierung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen macht

24 Aber selbst eine Langfriststrategie scheint die Autoren nur noch bedingt zu überzeugen: »Langfristig scheint auch eine Entkopplung der Verkehrsentwicklung vom Wirtschaftswachstum begrenzt erreichbar« (ebd.: 304).

dies besonders deutlich. Indem das BMVBW und die politisch Verantwortlichen in der Wachstumsphilosophie gefangen bleiben, wandelt sich die integrierte Verkehrspolitik zum Schmiermittel eines reibungslosen Verkehrs- und Wirtschaftswachstums. Damit lautet die Strategie des BVWP, »ein sich selbst verfestigendes Modell des Straßenverkehrswachstums auch für die Zukunft abzusichern« (Reh o. J.:8). Der ursprüngliche Integrationsgedanke einer verkehrsträgerübergreifenden Strategie mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung geht dabei verloren. Es bleiben stattdessen Parallelstrukturen bestehen, die eine Parallelfinanzierung bewirken und sich in nebeneinander laufenden Parallelaktivitäten erschöpfen.

Dabei ähneln die Reformblockaden im BMVBW auf verblüffende Weise denen seines Vorgängers, des BMV, in den 1970er Jahren (vgl. Scharpf 1976). Es wurde schon erwähnt, dass Anfang der 1970er Jahre der letzte große Versuch einer Strukturreform des Verkehrsministeriums unternommen worden war, um die administrativen Hindernisse zu beseitigen und eine integrierte, verkehrsträgerübergreifende Verkehrspolitik zu ermöglichen. Das war nicht zuletzt die Konsequenz aus den Erfahrungen des Versuchs in den Jahren von 1968 bis 1972 mit dem sog. Leber-Plan im Bundesverkehrsministerium eine Programmatik zu etablieren, die eine ausgewogene Verkehrspolitik zwischen Schiene und Straße zum Ziel hatte. Die Analyse des Scheiterns dieser Planungen kam schon damals zu dem Ergebnis, dass der wesentliche Grund in einer verengten Problemsicht der Ministerialbeamten zu suchen war (vgl. Kussau/Oertel 1974). Im Vordergrund ihrer Überlegungen standen immer jene durch die Normativität des Faktischen bedingten Restriktionen. Zu keinem Zeitpunkt wurde die Möglichkeit einer Ausweitung der Handlungsspielräume in Erwägung gezogen. »So ist es erklärlich, dass der Problembearbeitungsspielraum nicht über das Durchsetzbare hinaus politisch ausgeweitet werden kann, weil dazu ein Verständnis von ›politisch‹ gehört, das die Diskussion des Wünschbaren und die ›Politisierung von Restriktionen‹ mit einschließt« (ebd.: 141).

Auf vergleichbare Weise lässt sich heute das BMVBW von vermeintlich wirtschaftlichen Zwängen leiten, denen die gesamte verkehrspolitische Strategie untergeordnet wird. Daraus resultiert sowohl eine in sich widersprüchliche Programmatik wie auch eine problematische, den ursprünglichen Zielen einer integrierten Verkehrspolitik kaum noch entsprechende, verkehrspolitische Praxis. Aber weder die widersprüchliche Programmatik noch die daraus resultierende Praxis des BMVBW kann allein auf seine strukturellen Defizite zurückgeführt werden. Vielmehr stellt sich die Frage, warum es gelang, die mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik rhetorisch inszenierte Verkehrswende zur Legitimationsfolie eines nachhaltigen Verkehrs- und Wirtschaftswachstums umzudefinieren. Gibt es überhaupt eine

Motivation, den Status Quo in Frage zu stellen, oder überwiegen bis heute positive durch starke gesellschaftliche Interessen repräsentierte Anreize, diesen Entwicklungspfad fortzusetzen? Mit dieser Perspektive erscheint das BMVBW dann seinerseits als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, die sich in konkreten Interessen einzelner gesellschaftlicher Akteure ausdrücken. Daher soll im Folgenden die Akteurskonstellation im verkehrspolitischen Feld genauer untersucht werden, die als zentraler Zusammenhang verkehrspolitischer Richtungsentscheidungen erachtet wird. Im Anschluss an die institutionelle und deskriptive Analyse des verkehrspolitischen Feldes erfolgt mithin ein Beitrag zur Politisierung der Problemeinschätzung im Verkehrssektor.

#### **4. DIE TRÄGER DER VERKEHRSPOLITIK UND IHRE STELLUNG IM VERKEHRSPOLITISCHEN FELD**

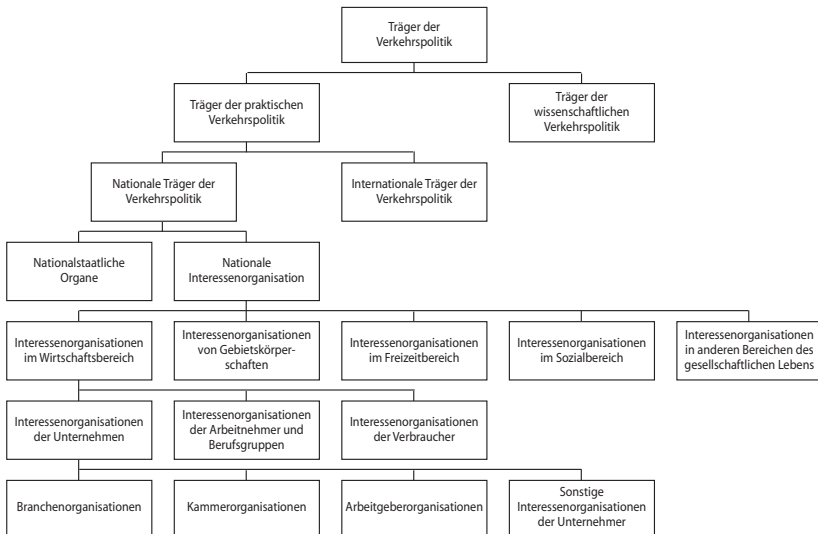
Die Untersuchung bezieht sich auf die Gesamtheit der Träger der nationalen Verkehrspolitik (vgl. Bjelicic 2002, 1990). Unterschieden wird grundsätzlich zwischen den Trägern der *praktischen* und jenen der *wissenschaftlichen* Verkehrspolitik (vgl. Abb. 1). Während die Verkehrspolitik als wissenschaftliche Disziplin »sich mit der Beschreibung und Erklärung abgelaufener verkehrswirtschaftlicher Prozesse sowie der Prognose zukünftiger verkehrlicher Ereignisse [befasst]« (Grandjot 2002: 15), und der praktischen Verkehrspolitik mit ihren Ergebnissen beratend zur Seite steht, »umfasst die praktische Verkehrspolitik alle Entscheidungen und Maßnahmen in der verkehrspolitischen Praxis, die das Verkehrsgeschehen in einem räumlich abgegrenzten Gebiet bzw. Wirkungsbereich zielgerichtet beeinflussen sollen sowie alle Maßnahmen der Meinungsbildung und -beeinflussung im Vorfeld verkehrspolitischer Entscheidungen« (Bjelicic 1990: 93).

Insgesamt wurden in einer Umfrage 131 Akteure im verkehrspolitischen Feld befragt.<sup>25</sup> Dabei können die Träger der praktischen Verkehrspolitik ihrerseits in staatliche Verfassungsorgane und Interessenorganisationen unterschieden werden (vgl. Abbildung 4). Zu den relevanten Staatsorganen zählen neben dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vor allem die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat. Daher wurden bei der Analyse der programmatischen Aussagen zum Leitbild der integrierten Verkehrspolitik insbesondere die Äußerungen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien berücksichtigt.

25 Die Träger der praktischen und wissenschaftlichen Verkehrspolitik sind im Anhang aufgeführt.

Neben den relativ übersichtlichen und gut abgrenzbaren staatlichen Verfassungsorganen finden sich Interessenorganisationen weit verstreut in allen gesellschaftlichen Teilbereichen. Unterschieden wurden die Akteure im Feld der Wirtschaft, der Gebietskörperschaften, der Freizeit, des Sozialbereichs sowie Interessenorganisationen in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Für den Wirtschaftsbereich wurde schließlich noch unterschieden zwischen Interessenorganisationen der Unternehmen, der Arbeitnehmer und Berufsgruppen und schließlich der Verbraucher.<sup>26</sup>

**Abb. 4: Überblick über die Träger der Verkehrspolitik**



Quelle: In Anlehnung an Bjelic 1990.

Der Rücklauf bei der durchgeführten Umfrage lag bei 92 (70 Prozent). Davon beschäftigten sich 25 (27 Prozent) überhaupt nicht mit diesem Konzept oder kannten es nicht. Bei der verbleibenden Mehrheit von gut 70 Prozent bestätigte sich allerdings der vordergründige Eindruck, dass niemand ernsthaft gegen das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik eingestellt ist. Zwar gab es vereinzelte Kommentare,

26 Die Untergliederung der Interessenorganisationen der Unternehmen in Branchenorganisationen, Kammerorganisationen, Arbeitgeberorganisationen und sonstige, wurde in der Grafik der Vollständigkeit halber übernommen. Bei der Analyse wurde diese Differenzierung jedoch nicht berücksichtigt.

dass es sich bei dem Leitbild um eine Leerformel handeln würde.<sup>27</sup> Es wurden aber niemals inhaltliche Argumente angeführt, die sich gegen den konzeptionellen Integrationsgedanken an sich richteten. Vielmehr gibt es eine Reihe von Akteuren, die den Ansatz zwar begrüßen, sich aber faktisch entweder nicht berücksichtigt finden oder im Vergleich zu anderen Akteuren benachteiligt fühlen.<sup>28</sup>

Während also das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik, soweit es den Akteuren bekannt ist, grundsätzlich akzeptiert wird, verbinden diese mit dem Integrationsgedanken zum Teil sehr unterschiedliche Ziele. Während mit dem Leitbild programmatisch eine nachhaltige Verkehrsentwicklung angestrebt wird, die ökonomische, soziale und ökologische Aspekte gleichermaßen berücksichtigt, verfolgen die Akteure faktisch weiterhin einseitige, ihren spezifischen Interessen entsprechende Ziele. Dabei können im Wesentlichen drei Integrationsstrategien unterschieden werden, die sich im Kern den drei Säulen des Nachhaltigkeitskonzepts zuordnen lassen. Zur besseren Übersicht wurden die bedeutendsten Repräsentanten der jeweiligen Integrationsstrategie gemessen an ökonomischer Stärke (Jahresbudget), gesellschaftlicher Repräsentanz (Mitgliederstärke) sowie wissenschaftlicher Reputation (Zitierindex) ermittelt. Nach der Vorstellung der drei Integrationsstrategien wird abschließend durch eine Gewichtung ihres jeweiligen gesellschaftlichen Einflusses ein Gesamtbild der aktuell verfolgten Nachhaltigkeitsstrategie im Verkehrssektor gezeichnet.

## **Ökonomische Integration – BDI/DIHT, VDA, ZDB/HDB, ADAC, IfW**

Als die zentralen Akteure einer an Wirtschaftlichkeitskriterien orientierten Verkehrsentwicklung wurden die beiden Wirtschaftsverbände, der Bund der Deut-

- 27 So kommentiert Dirk Flege von Allianz Pro Schiene die Anfrage nach dem Leitbild: »Der Begriff ist in der politischen Diskussion zu einer Worthülse verkommen.« Michael Holzhey von MehrBahnen stellt fest: »Ehrlich gesagt kann ich mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik nicht viel anfangen, weil es m.E. inhaltsleer ist, schon gar nicht eine Strategie erkennen lässt. Auch den Mitarbeitern des BMVBW hängt er offen gesagt zum Halse heraus, sie müssen ihn aber nach offizieller Lesart in allen Sprechzetteln benutzen.« Rainer Engel von PRO BAHN resümiert: »Grundsätzlich stehen wir einer integrierten Verkehrspolitik offen gegenüber. Unsere Kritik richtet sich daher nicht gegen die programmatische Grundaussage, sondern gegen die Unehrllichkeit und Inkonsequenz, mit der sie umgesetzt wird. Um es deutlich zu sagen: wir halten dieses Leitbild für gut gemeintes Geschwätz, dem keine Taten folgen.«
- 28 Gar nicht berücksichtigt sieht sich sowohl die Aircraft Owners and Pilots Association AOPA-Germany, die sich selbst ökologische Potentiale zuspricht (vgl. Erb 2002). Wie auch der Deutsche Taxi- und Mietwagenverband e.V., der seit vielen Jahren auf die Kooperation mit dem öffentlichen Verkehr setzt, dabei aber bis heute von der Politik keine Unterstützung erfährt (vgl. BZP 2003). Benachteiligt empfindet sich insbesondere der Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e.V. (BDB).

schen Industrie (BDI) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT), der Verband der Deutschen Autoindustrie (VDA) und die deutsche Baubranche, repräsentiert durch den Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und den Hauptverband der Bauindustrie (HDB), der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC) sowie das an der Kölner Universität ansässige Institut für Wirtschaftswissenschaften (IfW) ausgemacht. Keiner der hier angesprochenen Akteure wendet sich explizit gegen das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik. Der BDI bezieht sich in seinen jüngst erschienenen *Vorschlägen für eine zukunftsfähige Verkehrspolitik* positiv auf das Integrationskonzept. »Schnelle, reibungslose und kostengünstige Mobilität erfordert außer leistungsfähigen Netzen Intermodalität und Kooperation in integrierten Transportketten« (BDI 2004: 11). Auch der DIHK begrüßte zuletzt die dem Bundesverkehrswegeplan 2003 zu Grunde liegende Strategie, verband dies aber mit der deutlich ausgesprochenen Mahnung, integrierte Verkehrspolitik müsse vor allem marktgerecht und zielorientiert sein (vgl. DIHK 2003). Der Verkehrsexperte beim DIHK Patrick Thiele wird auf persönliche Nachfrage hin noch deutlicher: Die Klientel des DIHK interessiere sich weder für das abstrakte Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik noch für nachhaltige Verkehrspolitik. Nicht dass sie gegen eine umweltfreundliche Verkehrsentwicklung eingestellt wären. Allein, ihr besonderes Augenmerk gälte konkreten Verkehrsproblemen und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung.<sup>29</sup> Wobei als das zentrale Verkehrsproblem bis heute immer wieder der drohende »Verkehrsinfarkt« thematisiert wird (vgl. Thiele 2002).

Die Problemperspektive auf den Verkehrssektor entwickelt exemplarisch der ADAC in seiner Studie *Mobilität im Jahr 2020* (ADAC 2003). Ausgehend von der demografischen Entwicklung prognostiziert er bezüglich der Verkehrseffekte im Personenverkehr zunächst zwei gegenläufige Tendenzen. Während zum einen mit einer abnehmenden Bevölkerungsentwicklung zu rechnen sei, die einen Rückgang der Verkehrsnachfrage bewirken würde, würden sich wandelnde Lebensgewohnheiten zu einer erhöhten Mobilitätsnachfrage führen. So seien ältere Menschen länger aktiv, insbesondere Frauen bewegen sich zunehmend eigenständiger bzw. unabhängiger von männlichen Mobilitätsmustern. Damit verbunden würden zudem neue Lebensformen wie Singlehaushalte und Kleinstfamilien, trotz steigender Kosten der Mobilität, zur Entstehung von mehr Verkehr beitragen. Obwohl die Gesamtfahrlei-

29 Telefongespräch am 20.09.2004. Eine Studie von Christian Aid (2004) hat diese fehlende strategische Orientierung an Nachhaltigkeitskriterien bestätigt. Dabei stehe das konkrete Verhalten in deutlichem Widerspruch zu den öffentlich bekundeten Lippenbekenntnissen. So wandte sich jüngst die im US-Lobby-Verband »Alliance of Automobile Manufacturers« weltweit organisierte Autoindustrie gegen die vom US-Bundesstaat Kalifornien geplante Einführung einer Richtlinie, die den CO<sub>2</sub>-Ausstoß begrenzen soll (vgl. FR, 22.03.2005).

stungen der Pkw abnehmen werden, sei mit einem weiteren Anstieg des Pkw-Bestandes und im Ergebnis mit einer Zunahme der Verkehrsentwicklung zu rechnen. »Ursache dafür ist zum einen die Tendenz zur Zulassung von Zweit- und Spartenwagen, die weniger genutzt werden. Ein weiterer Grund ist der zunehmende Anteil der Senioren und hier vor allem der älteren Frauen an der automobilen Bevölkerung. Sie werden in Zukunft zwar auch Fahrzeuge besitzen, diese aber nur in geringerem Umfang nutzen« (ADAC 2003: 11f.).

Eine ähnliche Entwicklung wie im Personenverkehr erwartet der ADAC auch im Güterverkehr. Dort würde das Verkehrswachstum allerdings noch deutlicher ausfallen. Eine besondere Dynamik wird demnach der Güterverkehr durch die EU-Osterweiterung erfahren. Unterstellt wird ein unaufhebbarer Zusammenhang von Wirtschafts- und Verkehrswachstum: »Eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung findet nicht statt. Wer Wirtschaftswachstum politisch will und fordert, muss sich darauf einstellen, dass damit zwangsläufig auch der Güterverkehr zunimmt« (ebd.: 13). Insgesamt wird mit einer Zunahme der Transportleistungen bis zum Jahre 2020 gegenüber dem Jahr 2000 um 50 Prozent gerechnet.

Aufgrund der gewandelten Transport- und Logistikanforderungen, die sich durch einen zunehmend kleinteiligen, flexibel zu organisierenden Güterverkehr auszeichnet,<sup>30</sup> würde von dieser Entwicklung vor allem der Lkw-Verkehr profitieren. Daher bleibe die Straße auch zukünftig der wichtigste Verkehrsträger. Vor diesem Hintergrund erteilt der ADAC einer Verkehrsverlagerungsstrategie, wie sie im Rahmen des Leitbildes einer integrierten Verkehrsentwicklung thematisiert wird, eine klare Absage. »Die politisch gewünschte Verlagerung von Verkehrsanteilen weg von der Straße und hin zu anderen Verkehrsträgern wird weder im Personen- noch im Güterverkehr in einem nennenswerten Umfang realisiert werden können. Die Entwicklung der Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr lassen erwarten, dass auch zukünftig die Hauptlast durch die Straße getragen werden muss. Trotz hoher Investitionen wird die Bedeutung der Schiene als Verkehrsträger bis zum Jahre 2020 eher stagnieren« (ebd.: 15; vgl. ebenso VDA 1995).

Auf Anfrage betont Helmut Schgeiner vom Zentralverband des Deutschen Bauwesens, dass der Verband den Ansatz einer integrierten Verkehrspolitik zwar unterstützt: »Wir sehen jedoch ergänzend dazu auch die unabdingbare Notwendigkeit, die integrierte Verkehrspolitik unter dem Ansatz umzusetzen, dass die drei Verkehrsträger Straße, Schiene, Wasser entsprechend ihrer jeweiligen Stärken bzw.

30 Vgl. dazu ausführlich den Beitrag von Markus Hesse im Rahmen des Projektes »Mobilität im Wettbewerb« (Hesse 2005).

Leistungsfähigkeit eingesetzt werden müssen.«<sup>31</sup> Dementsprechend konzentriert sich die Integrationsstrategie der hier genannten Akteure auf den insgesamt bedeutsamsten und volkswirtschaftlich interessantesten Verkehrsträger, den Straßenverkehr. Unter dem Slogan *Wachstum braucht Mobilität* (IHK/DIHK 1999) wird von den Wirtschaftsverbänden seit langem konsequent ein leistungsfähiges, dem zu erwartenden Verkehrswachstum angemessenes Straßennetz gefordert. Beim VDA erschöpft sich die Integrationsstrategie im Verkehrssektor in der europaweiten Vernetzung der Autoindustrie (VDA 2004). Es dominiert mithin eine monomodale Perspektive, die, indem ihr besonderes Augenmerk der Straßeninfrastruktur gilt, der von der Bundesregierung favorisierten intermodalen Philosophie widerspricht. Integration meint hier den weiteren Ausbau des Straßennetzes im Sinne einer möglichst engmaschigen Verknüpfung. Dabei stützen sich die Vertreter einer solchen Strategie bis heute auf die wissenschaftlichen Prognosen zukünftiger Verkehrsentwicklung, die immer wieder präzise Verkehrswachstumsraten vorausberechnet hätten (vgl. ADAC 2004).

Die ökonomische Integrationsstrategie ist traditionell von einem angebotsorientierten Ansatz geprägt, der an konventionellen Infrastrukturmaßnahmen ausgerichtet ist und auf die Beseitigung von Verkehrsengpässen zielt. In einer gemeinsamen Erklärung von 45 Verbänden, zu denen u.a. die hier angeführten Akteure zählen, wurde diese verkehrspolitische Strategie jüngst noch einmal deutlich zum Ausdruck gebracht. In dem am 20. Juni 2004 veröffentlichten Aufruf *Deutschland braucht Mobilität statt Stillstand* wenden sich die Unterzeichner gegen die von der Bundesregierung geplanten Investitionskürzungen im Infrastrukturbereich. Im Kern wird auch dort die oben skizzierte Argumentation entfaltet. Leistungsfähige Verkehrswege werden als »Lebensadern« zur Aufrechterhaltung nationaler Mobilität beschrieben. Ausgehend von einem notwendigen Wirtschaftswachstum, wird der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur gefordert, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu gewährleisten: »Die Wirtschaft braucht leistungsfähige und gut ausgebaute Verkehrswege. Ohne zusätzlichen Güterverkehr wird die Wirtschaft nicht wachsen.«

Die Akteure einer ökonomischen Integrationsstrategie im Verkehrssektor sehen im Ausbau der Verkehrsinfrastruktur einen Beitrag zur nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Dabei konzentrieren sich die Anstrengungen vor allem auf die Systemoptimierung des Straßenverkehrs. Das zentrale Argument lautet, dass die mit dem

31 Mail an den Autor vom 16.09.2004.

Infrastrukturausbau verfolgte Stau-Beseitigung einen wesentlichen Beitrag zur Verminderung des Schadstoffausstoßes beiträgt. Der von anderer Seite angeführte Hinweis auf externalisierte Kosten des Straßenverkehrssystems (vgl. die Abschnitte soziale und ökologische Integration), wird zumeist mit dem volkswirtschaftlichen Nutzen verrechnet und dann nicht weiter berücksichtigt. Stattdessen wird vor allem auf die Effizienzsteigerung des Straßenverkehrssystems durch technologische Innovationen gesetzt. Auf diese Weise sei mit einer Reduktion des Ressourcenverbrauchs zu rechnen. Eine auf technologischer Innovation gründende nachhaltige Entwicklung sei allerdings auf Wirtschaftswachstum angewiesen. Indem sich Wirtschafts- und Verkehrswachstum wechselseitig bedingen, sei eine nachhaltige Entwicklung auf das Engste mit einem Wachstumspfad verknüpft. Nachhaltigkeit und Wirtschafts- bzw. Verkehrswachstum stellen demnach keinen Widerspruch dar, vielmehr fuße eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf erfolgreich induziertem Wirtschafts- bzw. Verkehrswachstum (vgl. Willeke 2000).

Um dieses Ziel zu erreichen, setzen sich die Vertreter der ökonomischen Integrationsstrategie ausdrücklich für die Rücknahme politischer Steuerungskompetenzen zugunsten privatwirtschaftlicher Selbstorganisation ein (vgl. BDI 2000; Fuest/Kroker/Schatz 2001). Insbesondere im Verkehrssektor sei es notwendig die im Rahmen der Daseinsvorsorge erbrachte staatliche Leistungstiefe auf ein erträgliches Maß zurückzuführen: »Die Konsequenz sollte sein, die Daseinsvorsorge privat zu betreiben und die öffentlichen Betriebe zu privatisieren« (Fuest/Kroker/Schatz 2001: 39).

Anders sehen dies die Repräsentanten einer sozialen Integrationsstrategie im Verkehrssektor.

## **Soziale Integration – DGB, vzbv, Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände, ACE, FES**

Als bedeutende Akteure einer sozialen Integrationsstrategie im Verkehrssektor wurden der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv), die Bundesvereinigung Kommunaler Spitzenverbände (BKS), der Auto-Club-Europa (ACE) sowie die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ausgewählt.<sup>32</sup> Die soziale Integrationsstrategie kreist um die Dimension der Lebensqualität und umfasst die drei Themenkomplexe Arbeit/Gesundheit/Sicherheit, die Frage der im Rahmen der Daseinsvorsorge thematisierten angemessenen Mobilitätsversorgung und die damit zusammenhängenden Serviceleistungen.

Der DGB hat sich schon 1994 in seinem *Gesamtverkehrskonzept* für ein integriertes Verkehrssystem ausgesprochen und diese verkehrspolitische Strategie im Mai 2002 auf dem 17. ordentlichen Bundeskongress in Berlin in den wesentlichen Punkten noch einmal bekräftigt (vgl. DGB 1994; DGB 2002)<sup>33</sup>. Dabei ist ihm die soziale Dimension der Verkehrsentwicklung ein besonderes Anliegen: »Verkehrspolitische Weichenstellungen müssen auch daran gemessen werden, welche Auswirkungen sie auf die Arbeitsbedingungen, die Beschäftigungschancen und die soziale Situation von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern haben« (DGB 1994: 40). Allen Akteuren ist gemeinsam, dass sie bei der Verfolgung sozialer Ziele im Rahmen von Verkehrsentwicklung, anders als die Akteure einer ökonomischen Integrationsstrategie, nicht in erster Linie auf die dynamischen Marktkräfte setzen. Vielmehr müssten gerade im Verkehrssektor, der sich traditionell durch eine einseitige Wirtschaftsorientierung auszeichne, ordnungspolitische Instrumente eingeführt werden, die eine verkehrspolitische *Umsteuerung* ermöglichen. Andernfalls wird ein negatives Verkehrsszenario erwartet: »Bleibt es bei der lange Zeit gültigen verkehrspolitischen Handlungsmaxime, auf steuernde Eingriffe zu ver-

32 Anders als bei den Akteuren einer ökonomischen Integrationsstrategie, wo die sozialen und ökologischen Dimensionen von Verkehrsentwicklung eine eindeutig nach geordnete Rolle spielen, ist die Abgrenzung der Akteure zwischen denen die eine soziale und denjenigen die eine ökologische Ausrichtung verfolgen nicht so klar zu vollziehen. So umfasst das Gesamtkonzept des DGB neben der sozialen auch die ökonomische und ökologische Dimension. Gleichwohl lassen sich Schwerpunkte ausmachen, die beim DGB stärker im sozialen Bereich zu verorten sind, während der BUND vorzugsweise die ökologische Thematik bearbeitet. Das ist ein Grund, warum die Akteure nicht in einer sozial-ökologischen Strategie zusammengefasst und der ökonomischen Integrationsstrategie gegenüber gestellt wurden. Ein weiterer Grund ist der, dass dadurch der Eindruck entstehen könnte, als würden die sozial und ökologisch orientierten Akteure denen einer ökonomischen Integrationsstrategie einheitlich gegenüber treten. Tatsächlich vermisst man dort aber gemeinsame Aktivitäten, die mit den engen Kooperationen der ökonomisch orientierten Akteure vergleichbar wären (vgl. dazu weiter unten).

33 Die Positionen des ACE stimmen im Wesentlichen mit denen des DGB überein (vgl. ACE 2002).

zichten und Verkehrswachstum als lineare Folge des Wirtschaftswachstums ebenso hinzunehmen, wie die Verkehrsmittelwahl der Wirtschaft und der Bevölkerung als unbeeinflussbar zu betrachten, so ist dies nicht allein angesichts der absehbar katastrophalen Entwicklung völlig unverantwortlich« (ebd.: 70; vgl. DGB 2002: 95f.). Anders als die Vertreter einer ökonomischen Integrationsstrategie, die sich stark an Verkehrswachstumsprognosen orientieren, vermuten die Vertreter einer sozialen Integrationsstrategie hier eine »self-fulfilling-prophecy«. Dementsprechend fordert der DGB, dass die Verkehrspolitik von der überkommenen Vorstellung Abstand nimmt, die prognostizierten Verkehrsströme als unabhängige Größe zu betrachten und dementsprechend das Straßennetz zu erweitern. »An die Stelle der Anpassung des Straßennetzes an wachsende Verkehrsströme müssen die Prinzipien Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und Verkehrsoptimierung treten« (DGB 1994: 46).

Die Bedenken gegenüber einseitig an ökonomischer Kosten-Nutzen-Optimierung ausgerichteten Betriebsstrategien werden mit Hinweis auf die negativen Erfahrungen vorgetragen. Eine solche Strategie habe in der Vergangenheit in vielen Fällen nicht nur zur deutlichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt. Darüber hinaus sei zu beobachten, dass, neben punktuellen Qualitätsverbesserungen, immer wieder auch die Serviceleistungen der Verkehrsunternehmen in Mitleidenschaft gezogen würden. So stellt die Verbraucherschutzzentrale fest, dass die *Rationalisierungsmaßnahmen* im Rahmen der Bahnprivatisierung dazu geführt haben, »dass personalgeführte Bahnhöfe in bloße Haltepunkte umgewandelt wurden, dass Fahrkartenverkaufsstellen abgebaut wurden und das Serviceangebote wie die Speisewagen in Fernverkehrszügen zur Disposition gestellt werden. Zur Steigerung der Rentabilität wurden außerdem *Strecken stillgelegt* (Herv. i. O.). Das Schienennetz hat trotz einer Reihe von Neubaumaßnahmen zwischen 1991 und 1998 von 41.000 Kilometern auf 38.100 Kilometer abgenommen. Diese Verkleinerung um 7,3 Prozent ist insbesondere auf Stilllegungen von Netzstrecken in den neuen Ländern zurückzuführen. Außerdem wurde auch das Angebot von manchen Zügen des Fernverkehrs (Interregios) ausgedünnt. Die stillgelegten Bahnstrecken wurden häufig durch Busverkehr ersetzt – was aber aus Sicht der Verbraucher kein vollwertiger Ersatz ist, weil Busse weniger Komfort und Servicequalität bieten als Züge. Schließlich hat sich die *Aufspaltung der DB AG in Einzelunternehmen* (Herv. i. O.) für die Verbraucher zum Teil nachteilig ausgewirkt. Die komplizierte Unternehmensstruktur hat zu Kommunikationsproblemen zwischen den Einzelunternehmen und zu Friktionen zwischen Regional- und Fernverkehr geführt« (vzbv 2004: 42).

Um solchen Qualitätseinbußen entgegen zu wirken, betonen insbesondere die kommunalen Spitzenverbände die Notwendigkeit politischer Steuerung (vgl. Bundesvereinigung 2001). Der einseitig ökonomischen Wettbewerbsstrategie, wie sie von den deutschen Wirtschaftsverbänden nahe gelegt wird, halten politische Vertreter auf lokaler Ebene die Notwendigkeit der Gemeinwohlorientierung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorgeverpflichtung entgegen. Daher komme den Unternehmen in öffentlicher Hand, so der Präsident des Deutschen Städtetages und Oberbürgermeister von Bochum Ernst-Otto Stüber, eine korrigierende Rolle zu: »Bei der wirtschaftlichen Grundversorgung haben wir in Deutschland hohe Versorgungs- und Umweltstandards. Davon profitieren Verbraucherinnen und Verbraucher sowie auch die Wirtschaft. Die wirtschaftliche Grundversorgung unterliegt deshalb der politischen Willensbildung vor Ort. Die städtischen Unternehmen unterscheiden sich somit wesentlich von privaten Unternehmen, deren Hauptzweck die Gewinnerzielung ist« (Städtetag 2001a: 12). Denn, so das zentrale Argument der kommunalen Spitzenverbände, wer eine flächendeckende Grundversorgung garantieren und dabei qualitativ hochwertige und sozial abgesicherte Dienstleistungen erbringen muss, der verfüge über eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit. Indem die Politik der Wirtschaftsverbände für einen schrankenlosen Wettbewerb eintrete und nicht berücksichtige, dass zur kommunalen Selbstverwaltung z.B. auch die Gewährleistung des ÖPNV als Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge zählt, blieben die Gemeinwohlinteressen unberücksichtigt (vgl. Bundesvereinigung 2001: 4f.). Schließlich warnen die Kommunen davor, dass aufgrund der wirtschaftsliberalen Entwicklung ihre sozialpolitischen Gestaltungsspielräume zunehmend eingeschränkt werden (Städtetag 2001b: 4). Im Gegensatz zur Wirtschaft, deren Repräsentanten auf eine weit reichende Marktintegration setzen, befürchten die Kommunen die damit in der Vergangenheit beobachteten sozialen Verwerfungen.

Dementsprechend sind sich die Akteure einer sozialen Integrationsstrategie darin einig, dass bei verkehrspolitischen Überlegungen neben der ökonomischen Integration die soziale Dimension im Sinne allgemeiner Teilhabemöglichkeiten am gesellschaftlichen Mobilitätsgeschehen gewährleistet werden sollte. »Mobilität bedarf immer einer sozialen Verantwortung. Verkehrssicherheit bleibt eine Daueraufgabe. Deshalb sollten Ziele zur Absenkung der Unfallzahlen, der Zahl der Unfallverletzten und -toten formuliert und – gemeinsam mit betroffenen Verbänden sowie Industrien und Dienstleistungen – ein Maßnahmenkatalog zur Erreichung dieser Ziele verbindlich gemacht werden. Verkehrsforschung und -praxis müssen die Bedürfnisse von Kindern, Älteren und Mobilitätsbehinderten Menschen im Verkehr stärker berücksichtigen. Die generelle Verbesserung und Harmonisierung der so-

zialen Bedingungen im Transportgewerbe müssen Ziel der Politik im nationalen und internationalen Kontext sein« (FES 2002: 5).<sup>34</sup>

Den Akteuren einer sozialen Integrationsstrategie zufolge resultieren soziale Gesichtspunkte von Verkehrsentwicklung mithin nicht als gleichsam notwendiges Produkt aus der ökonomischen Integration des Verkehrssektors. Vielmehr gälte es zukünftig in einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, neben dem volkswirtschaftlichen Nutzen von Verkehr, die durch ihn bewirkten und von der gesamten Gesellschaft zu tragenden externalisierten Kosten zu berücksichtigen (vgl. DGB 1994, 1996, 1998, 2002). Erst durch die Thematisierung der sozialen und ökologischen Dimension von Verkehrsentwicklung (vgl. den nächsten Abschnitt) geraten die externen Kosten in den Blick. Die Akteure sprechen sich daher für »Kostenwahrheit im Verkehr« aus, die sich in »fairen und effizienten« Preisen niederschlagen müsse (vgl. DGB 2002: 15). In diesem Zusammenhang gilt das besondere Augenmerk den Beschäftigten im Verkehrssektor und ihren Arbeitsbedingungen. Die ökonomische Restrukturierung im Verkehrssektor unter wirtschaftlichen Effizienzkriterien dürfe nicht auf Kosten der sozialen Standards der Beschäftigten erfolgen. Daher müsse eine Betrachtung der externen Kosten des Verkehrs »das systematische Unterlaufen von Sicherheitsbestimmungen und Sozialvorschriften mit einschließen. Dies ist einerseits Auftrag an die gewerkschaftliche Gestaltung, andererseits eine Aufgabe der Politik, faire Wettbewerbsbedingungen einzuführen« (ebd.: 18).

Grenzen sich die Akteure einer sozialen Integrationsstrategie damit auf der einen Seite von der Strategie einer reinen Marktintegration ab, so deutet sich auf der anderen Seite ein weiterer Konflikt mit den Vertretern einer ökologischen Integrationsstrategie an. So dürfe keine Abwälzung der gestiegenen Umweltkosten zuungunsten der sozialen Bedingungen der Beschäftigten erfolgen. »Eine Strategie der Internalisierung von Umweltkosten muß in jedem Fall die Wettbewerbsbedingungen einschließen und die Einhaltung von Sicherheits- und Sozialvorschriften als Bestandteil der Gesamtstrategie betrachten. Faire Preise gilt es nicht nur aus Umweltsicht, sondern auch aus sozialer Sicht zu definieren« (ebd.: 17).

Die Vertreter einer ökologischen Integrationsstrategie im Verkehrssektor setzen an dieser Stelle andere Akzente.

34 In den zehn Thesen für eine nachhaltige Mobilitätsentwicklung des Forums »Nachhaltigkeit und Mobilität« des SPD-Parteivorstandes heißt es unter Punkt 4 »Nachhaltige Mobilität für mehr soziale Gerechtigkeit« präzisierend: »Die SPD steht für soziale Gerechtigkeit und Teilhabe. Die Möglichkeit, sich frei und ungehindert bewegen zu können, ist Teil dieser sozialdemokratischen Kernkompetenz. Gut arbeitende und am Kunden orientierte öffentliche Verkehrsunternehmen, ein Wohnumfeld, dass Ärmeren nicht weite Wege aufzwingt, ein leistungsfähiger öffentlicher Verkehr auch im ländlichen Raum, – dies sind sozialdemokratische Ziele, die wir mit einer Politik für nachhaltige Mobilität besser erreichen können als mit konservativer Verkehrspolitik« (FES 2004).

## **Ökologische Integration – BUND, Greenpeace, Robin Wood, WWF, FEST, VCD, Ökoinstitut Freiburg**

Als wesentliche Vertreter einer ökologischen Integrationsstrategie treten der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), die Umweltverbände Greenpeace, Robin Wood, der World Wildlife Found (WWF), die Forschungsstätte Evangelische Studiengemeinschaft (FEST), der Verkehrs-Club-Deutschland (VCD) sowie das Ökoinstitut Freiburg auf.

Zum Ausgangspunkt ihrer Argumentation dienen den Akteuren einer ökologischen Integrationsstrategie die durch den Verkehr erzeugten externen Kosten (vgl. BUND 2000). Diese belaufen sich in Deutschland einer Studie von INFRAS-Zürich und IWW-Karlsruhe zufolge auf etwa 130 Mrd. EUR pro Jahr bzw. etwa 8 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (vgl. INFRAS/IWW 2000). Die Ursache dafür ist vor allem der übermäßige Anstieg des Straßenverkehrs. Das Heidelberger Institut für Energie- und Umweltforschung (ifeu) hat im Auftrag vom WWF und der DB AG eine Studie erstellt, in der es anhand von 1.600 Reisebeispielen die von den jeweiligen Verkehrsträgern erzeugten Umweltkosten ermittelt hat (vgl. ifeu 1999). Demnach fällt die Umweltbilanz im Personenverkehr wie auch im Güterverkehr deutlich zugunsten der Schiene aus. Das gilt insbesondere für den Personenfernverkehr: »Beim Vergleich der Gesamtkosten schneidet die Bahn gegenüber dem Pkw und dem Flugzeug auf allen untersuchten Strecken deutlich günstiger ab. Für eine Fahrt mit dem Pkw muss meist mehr als der doppelte Preis bezahlt werden. In allen Fällen verbraucht die Bahn weniger Energie als der Pkw und das Flugzeug. Der Reisebus schneidet aufgrund seines geringeren Gewichtes und seiner zumeist sehr hohen Auslastung noch günstiger ab« (ebd.: 21).

Vor diesem Hintergrund werden von den Vertretern einer ökologischen Integrationsstrategie vier Ziele verfolgt, die sich teilweise grundlegend von der ökonomischen Integrationsstrategie unterscheiden, während sie sich mit Vorschlägen aus dem Lager der sozialen Integrationsstrategie weitgehend decken (vgl. BUND 2000; Robin Wood 2001). *Erstens* wird für die Optimierung der Verkehrsmittel geworben. In diesem Punkt kommen sich die ökonomische und die ökologische Integrationsstrategie am nächsten. Das Ziel ist in beiden Fällen, die technologischen Innovationspotentiale auszuschöpfen, um einen schonenderen Umgang mit den natürlichen Ressourcen zu ermöglichen und im Ergebnis die Senkung der Schadstoff- und Kohlendioxidemissionen zu erreichen. *Zweitens* wird von den Vertretern der ökologischen Integrationsstrategie eine in der ökonomischen Integrationsperspektive als unrealistisch erachtete *Verkehrsverlagerung* gefordert. Der Straßenpersonen- wie

auch der Güterverkehr sollen zugunsten von Schiff und Bahn eingeschränkt werden. *Drittens* wird im Rahmen der ökologischen Integrationsstrategie eine *Verkehrsvermeidung* angestrebt. Anders als im Rahmen der ökonomischen Integrationsphilosophie, die von einem notwendigen Zusammenhang von Wirtschafts- und Verkehrswachstum ausgeht, womit Verkehrsvermeidung zwangsläufig als undenkbar erscheint, propagieren die Akteure einer ökologischen Integration die Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum analog zur schon erfolgten Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch. *Viertens* schließlich stellt die ökologische Integrationsphilosophie das Wirtschaftswachstum grundsätzlich in Frage (vgl. Greenpeace/DIW 1999). Ausgehend von der Beobachtung, dass die durch technologische Innovationen erreichten Ressourceneinsparungen in der Vergangenheit immer wieder durch ökonomische Wachstumsschübe aufgezehrt wurden, lautet das zentrale Argument, dass eine nachhaltige Verkehrsentwicklung im Rahmen einer Wachstumsökonomie keine Realisierungschance besitzt.

Demnach könne auch die Höhe des Bruttoinlandprodukts (BIP), als das bis heute gültige Kriterium für gesellschaftlichen Wohlstand, nicht mehr als Hinweis für nachhaltige Entwicklung herangezogen werden. Lässt es doch in seiner Berechnungsgrundlage die durch Wirtschaftswachstum forcierten ökologischen Schäden unberücksichtigt. »Nicht nur jeder Verkehrsunfall, sondern auch die Abholzung eines tropischen Regenwaldes (der dadurch unwiederbringlich verloren geht und nicht wieder aufgeforstet werden kann) erhöht das Bruttosozialprodukt. Die Weltbank hat in einer Studie nachgewiesen, dass die positiven Wachstumsraten einiger afrikanischer Länder und deren positive Sparquoten bei der Berechnung des Naturverbrauchs sich tatsächlich in negative Wachstumsraten verkehren. [...] Schon lange gibt es Berechnungsmethoden, die diese Schwäche der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überwinden. Dass sie nicht in die Praxis umgesetzt werden, hat offensichtlich politische Ursachen. Sie würden die Illusion von der Wohlstandsvermehrung durch Wirtschaftswachstum nachhaltig zerstören« (Bode 1999: 176).

Aus diesem Grund hat jüngst die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST 2004) ein alternatives Indikatorensystem zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt, »das auf Weiterentwicklungen der Volkswirtschaftlichen und Umweltökonomischen Gesamtrechnung aufbaut« (ebd.: 6f.). Dort wird u.a. vorgeschlagen, den Personenverkehr, gemessen in Personenkilometern, nicht wie in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung auf das BIP zu beziehen und damit als positiven Indikator für die ökonomische Nachhaltigkeitsdimension zu werten. Stattdessen wird dazu geraten, die Anzahl der Pkws pro 1.000 Einwohner als Indikator einzuführen und für die Messung des Teilziels »Umwelt-

und sozialverträgliche Mobilität« zu verwenden. Die seit den 1990er Jahren kontinuierlich gestiegene Anzahl der Pkws würde dann nicht als Teil einer insgesamt positiv zu bewertenden Bruttowertschöpfung begriffen, sondern als stetig wachsende Umweltbelastung gewertet. Gleiches gilt für den Güterverkehr, der in der Gesamtbewertung nicht mehr allein als zentraler Beitrag zur Steigerung des Wirtschaftswachstums erscheint: »Während der Güterverkehr zwischen 1997 und 2001 insgesamt von 450,6 Mrd. tkm auf 508,5 tkm zunahm, stieg der Anteil der Bahn nur von 72,9 Mrd. tkm auf 74,4 Mrd. tkm und der Anteil der Binnenschifffahrt von 62,2 Mrd. tkm auf 64,8 Mrd. tkm. Der Anteil der umweltfreundlichen Transportmittel am gesamten Güterverkehr ging also deutlich zurück« (ebd.: 32). So dass der Zustand bezogen auf das Teilziel einer umwelt- und sozialverträglichen Mobilität als nicht nachhaltig gewertet wird. Vielmehr fällt die jüngst veröffentlichte Gesamtbilanz der Vertreter einer ökologischen Integrationsstrategie einhellig kritisch aus (vgl. Presseerklärung, 16.09.2004).

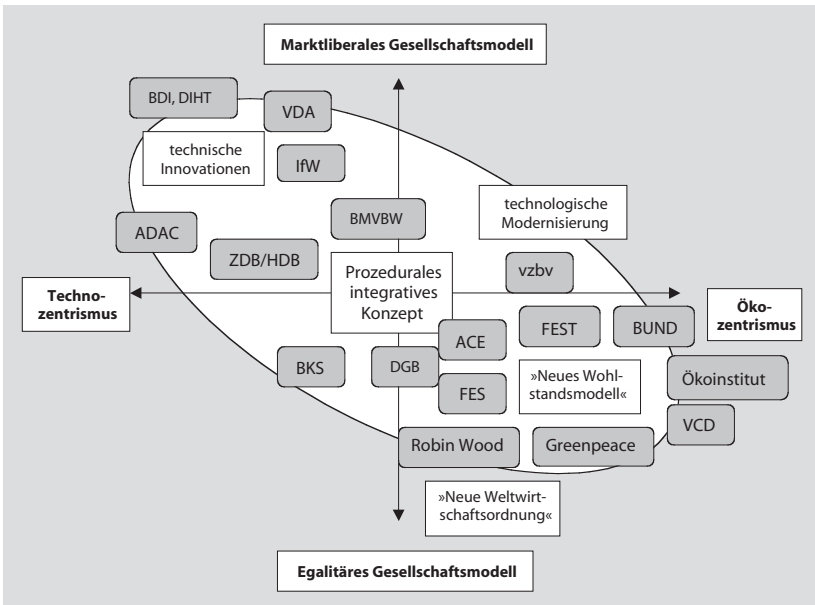
Demgegenüber haben das Öko-Institut und der Verkehrsclub Deutschland (VCD) in einer gemeinsamen Studie ein gegenläufiges Trendszenario entwickelt (vgl. Cames et al. 1998; Cames et al. 2004). »Das vom Öko-Institut und dem VCD entwickelte Szenario MOVE geht von einer grundsätzlichen Umsteuerung in der Verkehrspolitik aus. Durch technologische Verbesserungen, Verkehrsverlagerung und Verkehrsvermeidung soll eine umwelt- und sozialverträglichere Mobilität erreicht werden. Die Auswahl der Handlungsstrategien, Instrumente und Einzelmaßnahmen für das MOVE-Szenario wird durch neue verkehrspolitische und planerische Leitbilder bestimmt« (Cames et al. 1998: 5). Das besondere Augenmerk gilt dabei dem öffentlichen Verkehr, der eine systematische Förderung erfahren soll (vgl. Bölke 2005). Von einer solchen Strategie erwarten sich die Vertreter der ökologischen Integrationsstrategie neben den positiven Umwelteffekten insbesondere die Schaffung neuer Arbeitsplätze im stark durch personelle Dienstleistungen geprägten öffentlichen Verkehrssektor. Hier gibt es mithin deutliche Affinitäten zu den Vertretern der sozialen Integrationsstrategie.

## **Topographie der Akteurskonstellation**

Die oben beschriebenen wichtigsten Träger der Verkehrspolitik können mit ihren inhaltlichen Positionen in einem verkehrspolitischen Feld verortet werden, dass sich zwischen zwei Achsen aufspannt. Auf einer horizontalen Achse, die gleichsam die Handlungsebene darstellt, können mit dem Technozentrismus und dem Ökozentrismus zwei grundsätzlich verschiedene strategische Orientierungen unterschied-

den werden. Daneben lassen sich auf einer vertikalen Achse mit der Orientierung an einem marktliberalen respektive an einem egalitären Gesellschaftsmodell zwei inhaltliche Extrempositionen unterscheiden. Im Schnittpunkt der beiden Achsen kann das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik mit seinem prozedural-integrativen Konzept verortet werden. Es bildet gewissermaßen das Gravitationszentrum, um das die Träger der Verkehrspolitik mit ihren je spezifischen Interessen und strategischen Orientierungen mehr oder weniger weit entfernt kreisen.<sup>35</sup>

**Abb. 5: Die Akteursfiguration im verkehrspolitischen Kräftefeld<sup>36</sup>**



Bund der Deutschen Industrie (BDI), Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT), Verband der Autoindustrie (VDA), Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Hauptverband der Bauindustrie (HDB), Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC), Institut für Wirtschaftswissenschaften an der Uni-Köln (IfW), Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv), Bundesvereinigung Kommunaler Spitzenverbände (BKS), Auto-Club-Europa (ACE), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND), Greenpeace, Robin Wood, Forschungsstätte Evangelische Studiengemeinschaft (FEST), Verkehrs-Club-Deutschland (VCD), Ökoinstitut Freiburg.

Quelle: eigene Darstellung nach Brand/Jochum 2000

35 Es sei an dieser Stelle noch einmal daran erinnert, dass es sich hierbei um eine repräsentative Auswahl handelt, der das Sample von 131 Trägern der Verkehrspolitik zu Grunde liegt.

36 Bei der Darstellung handelt es sich um ein heuristisches Modell, mit dem wesentliche Einsichten vermittelt werden sollen, wobei Unschärfen bewusst in Kauf genommen werden.

Die Verteilung der Akteure verdeutlicht zunächst, dass sich die Vertreter der ökonomischen Integrationsstrategie in der oberen linken Hälfte des Koordinatensystems konzentrieren, die inhaltlich durch die Orientierung an über den Markt generierte technische Innovationen bestimmt ist. Auf der anderen Seite, in der unteren rechten Hälfte, finden sich relativ konzentriert die Vertreter der sozialen und ökologischen Integrationsstrategie. Dieses Handlungsfeld ist durch eine politisch-strategische Ausrichtung gekennzeichnet, die sich an normativen Vorstellungen einer sozial gerechten und ökologisch verträglichen Gesellschaft orientiert. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) schließlich findet sich als Repräsentant der politischen Lösung einer integrierten Verkehrspolitik inmitten dieses Spannungsfeldes wieder. Es hat zum einen die Aufgabe, den durch die unterschiedlichen Interessen erzeugten zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken. Zum anderen ist das Ministerium selbst Ausdruck der Figuration sozialer Machtverhältnisse im verkehrspolitischen Feld.

Die Gewichtung der hier vorgestellten Akteure gibt einen ersten Hinweis darauf, warum die integrierte Verkehrspolitik, wie sie programmatisch das BMVBW verfolgt, durch eine technologisch-ökonomische Optik dominiert wird. Deutlich wird, dass die wichtigsten Akteure der jeweiligen Integrationsstrategie über ausgesprochen ungleiche Ressourcen verfügen. So verwalten die Arbeitgeberverbände (BDI/DIHT) 100.000 Unternehmen sowie drei Mio. Unternehmer.<sup>37</sup> Der BDI leistet sich eine Abteilung zum Thema Umwelt mit insgesamt neun Personen, die zu allen Bereichen arbeiten. Eine besondere Abteilung Verkehrspolitik ist mit drei Personen besetzt. Demgegenüber steht der DGB als Repräsentant der sozialen Integrationsstrategie mit gut 7 Mio. Mitgliedern.<sup>38</sup> Das Thema Umweltpolitik wird hier von einer Person bearbeitet. Eine spezielle Abteilung Verkehr existiert nicht. Noch bescheidener ist mit 390.000 Mitgliedern und einem Jahresertrag von gut 13 Mio. EUR das Stehvermögen des BUND als dem zentralen Vertreter für die ökologische Integrationsstrategie. Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf die Auto- bzw. Verkehrs-Clubs der jeweiligen Integrationsstrategien. Auch hier beherrscht mit dem ADAC die ökonomische Integrationsstrategie das verkehrspolitische Feld. Mit knapp 15 Mio. Mitgliedern und einem Jahresumsatz von ca. 1,5 Mrd. EUR verfügt er über weit

37 Die Umsätze sind nicht öffentlich verfügbar. Eine telefonische und eine schriftliche Anfrage wurden jeweils negativ beschieden. In der sozialwissenschaftlichen Reichtums- und Armutsforschung spricht man in solch einem Fall vom diskreten Charme des Reichtums (vgl. Huster 1997).

38 Wie im Falle des BDI ist auch hier der Jahresumsatz nicht öffentlich zugänglich. Anders jedoch als im Falle des BDI spricht die sozialwissenschaftliche Reichtums und Armutsforschung hier von verschämter Armut (vgl. Huster 1997).

mehr Ressourcen als der ACE (550.000 Mitglieder und 75 Mio. EUR Jahresumsatz) und der VCD (65.000 Mitglieder und 2,5 Mio. Jahresumsatz) zusammen.

Zu diesem offensichtlichen Machtungleichgewicht zwischen den Repräsentanten der ökonomischen Integrationsstrategie, die über umfangreichere Ressourcen verfügen als die Vertreter der sozialen und ökologischen Integrationsstrategie zusammen, tritt verschärfend hinzu, dass die letzteren keinesfalls eine einheitliche Position einnehmen, die sie gegenüber der ökonomischen Integrationsphilosophie vertreten könnten. Vielmehr existieren prinzipielle Vorbehalte zwischen den Akteuren der sozialen und jenen der ökologischen Integrationsperspektive. Aus der jeweiligen Akzentsetzung, einerseits zugunsten der sozialen Lebensverhältnisse abhängig Beschäftigter andererseits zugunsten eines behutsamen Umgangs mit der Natur, resultiert ein strukturelles Spannungsverhältnis, das sich im politischen Alltag immer wieder bemerkbar macht und eine Zusammenarbeit grundsätzlich erschwert. Das heißt, es muss tatsächlich von drei Fraktionen ausgegangen werden, von denen eine das Feld deutlich dominiert.

Schließlich spitzt sich die Situation noch weiter zu, indem der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) als traditionell zweifellos bedeutendes Korrektiv zur Wirtschaftsfraktion, gerade im Verkehrssektor nur relativ schwach aufgestellt ist. Das betrifft zum einen die interne Zusammenarbeit zwischen den Einzelgewerkschaften, zum anderen die immer wieder divergierenden inhaltlichen Ausrichtungen der Einzelgewerkschaften im politischen Alltagsgeschäft. Während ein Austausch über die verkehrspolitischen Aktivitäten der Einzelgewerkschaften allenfalls sporadisch stattfindet, geschweige denn in gemeinsamen politischen Strategiedebatten mündet, zeigen sich an verkehrspolitisch besonders relevanten Themen wie der Kilometerpauschale, der Eigenheimzulage oder der Bahnreform zum Teil gravierende innergewerkschaftliche Differenzen.<sup>39</sup> Auch der Versuch mit der Gründung von Ver.di eine innergewerkschaftliche Integration herbeizuführen, um auf diese Weise die strategische Schlagkraft zu erhöhen, war bis heute nur bedingt erfolgreich. Durch das Ausscheren einzelner Gewerkschaften insbesondere im Verkehrsbereich und eine Gewerkschaftsreform, die sich an traditionellen Branchengesichtspunkten orientierte, hat sich an der innergewerkschaftlichen Fragmentierung, die sich auch in

39 Bei der Kilometerpauschale gibt es Unstimmigkeiten aufgrund befürchteter sozialer Benachteiligungen. Die Streichung der Eigenheimzulage wurde bis zuletzt von der IG-Bau mit dem Hinweis auf den Verlust von Arbeitsplätzen abgelehnt. Über den richtigen Weg bei der Bahnreform streiten sich die Einzelgewerkschaften TRANSNET und Ver.di. Demgegenüber sprachen die geschlossen auftretenden Unternehmerverbände am 22.09.04 auf ihrer vielbeachteten Fachtagung zur Bahnreform ein Machtwort. Noch am selben Tag wurde der Börsengang aufgeschoben und öffentlich die Trennung von Netz und Betrieb gestärkt.

arbeitspolitischen Auseinandersetzungen nachteilig bemerkbar macht, bis heute wenig verändert (vgl. Plehwe 2001).<sup>40</sup>

Das aus dieser Konstellation resultierende Kräfteungleichgewicht schlägt sich in einer fehlenden öffentlichen Resonanz der sozialen und ökonomischen Dimension im verkehrspolitischen Feld nieder. Hier macht sich erschwerend bemerkbar, dass sich die innergewerkschaftliche Situation im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ähnlich unübersichtlich darstellt wie im Bereich der Verkehrspolitik. »Der organisatorische Wirrwarr, der die Eingliederung von Redaktion, Werbung und Pressestelle in den Gewerkschaftszentralen kennzeichnet, legt Zeugnis davon ab, dass eine innere Handlungslogik der Öffentlichkeitsarbeit entweder nicht gesehen oder ihr nicht gefolgt wird« (Arlt 1998: 194; auch Prott 2003). Das macht sich z.B. daran fest, dass in dem seit vielen Jahren wahrscheinlich wichtigsten verkehrspolitischen Gremium, dem Deutschen Verkehrsforum, die Gewerkschaften bis heute nicht vertreten sind.

40 Anders stellt es sich bei der IG-Metall dar. Dort wird umgekehrt beklagt, dass die traditionell starke Zentralisierung das Eingehen auf branchenspezifische Problemlagen erschwert. Für den Hinweis bedanke ich mich bei dem Kollegen Nikolaus Schmidt.

## ZWEITES ZWISCHENRESÜMEE – VOM LEITBILD ZUM VEXIERBILD

*»Die Zukunft hat längst begonnen:  
Bis zum Jahre 2002 wird etwa jeder  
dritte Passagier im Inlandslinienflug  
zur Bahn abwandern. [...] Der Umstieg  
vom Flug zum Zug wird nur ein  
erster Schritt auf dem Wege zu einem  
veränderten Mobilitätsverhalten sein.«*

Opaschowski 1999

Die verkehrspolitischen Debatten der 1990er Jahre waren durch eine alle gesellschaftlichen Akteure erfassende Aufbruchstimmung gekennzeichnet. In der Tradition der Politischen Ökologie wurde die vom motorisierten Individualverkehr einseitig dominierte Verkehrsentwicklung auf ihre ökologischen und sozialen Folgen hin kritisch beleuchtet. Für kurze Zeit etablierte sich ein weit reichender gesellschaftlicher Konsens, der diese Entwicklung grundsätzlich in Frage stellte. Das Automobil, so schien es, war an seine Akzeptanzgrenze gestoßen. Allenthalben wurde das Ende des automobilen Zeitalters verkündet (vgl. Canzler/Knie 1994). Von dieser Woge der Empörung wurde selbst die deutsche Autoindustrie ergriffen, die sich bereit fand, ihre Rolle als »Nur-Autobauer« in Frage zu stellen, um sich statt dessen zum Mobilitätsanbieter zu wandeln, wobei sie selbst vor Kooperationen mit ihren stärksten Kritikern nicht zurückschreckte (vgl. Vester 1990; Berger/Servatius 1994).<sup>41</sup>

Das einhellige Ziel bestand in einer Neuorientierung am marginalisierten öffentlichen Verkehr, der insbesondere durch Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene aufgewertet werden sollte. Darüber hinaus wurde der gesellschaftliche Nutzen von weiterem Verkehrswachstum bezweifelt und für eine Verkehrsvermeidungsstrategie plädiert. Der enge Zusammenhang von Wirtschafts- und Verkehrswachstum stand zur Disposition, indem eine Entkopplung dieser vermeintlichen Schicksalsgemeinschaft thematisiert wurde. Dabei wurde unterschieden zwischen gesellschaftlicher Mobilität und Verkehr, wobei auf erstere nicht verzichtet werden

41 Das bekannteste Beispiel war der Vorstandsvorsitzende von Ford Deutschland, Daniel Goeudevert, der den Zukunftsforscher Frederic Vester beauftragt hatte, ein Szenario zukünftiger Verkehrsentwicklung zu entwickeln: »Die Aufgabe der mit unserer biokybernetischen Methodik durchgeführten wissenschaftlichen Studie war es, die Rolle der Automobilindustrie zu untersuchen und welche Möglichkeiten zu einer Evolution sich dieser volkswirtschaftlich so weit verzweigten Branche in unsere durch Umweltbelastungen zunehmend veränderten Welt in Zukunft noch bietet« (Vester 1995: 9).

sollte. Schließlich wurde in diesem Zusammenhang das gesellschaftliche Wachstumsparadigma grundsätzlich in Frage gestellt. Würde doch auch eine gelungene Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum bei weiterem Wirtschaftswachstum, wie im Energiesektor, zu weiter wachsendem Ressourcenverbrauch beitragen. Diese verkehrspolitische Debatte wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit der Forderung nach einer »Verkehrswende« (Hesse 1993) zugespitzt.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde das ambitionierte Projekt der Verkehrswende vom Leitbild der integrierten Verkehrspolitik eingefangen. Eine zentrale Rolle bei der strategischen Neuorientierung der verkehrspolitischen Debatten spielt der Nachhaltigkeitsdiskurs, wobei schon der Brundtland-Bericht 1987 eine erste Zäsur darstellte. Seine Bedeutung für einen strategischen Wechsel im Nachhaltigkeitsdiskurs erkannten insbesondere die Gegner der bis dahin vorherrschenden politischen Ökologie. Speziell für explizit neoliberal argumentierende Wirtschaftswissenschaftler eröffneten sich hier neue Perspektiven: »Die Ausweitung des Zielfeldes durch den Brundtland-Bericht und die daran anknüpfenden Konsenskonzepte, z.B. das Drei-Säulen-Modell der Enquete-Kommission (1994), ermöglichten endlich den Ausbruch aus dem steril-arroganten und akzeptanzfernen ökologischen Diktat« (Willeke 2000: 22). Den Durchbruch der neoliberalen Reformulierung nachhaltiger Entwicklung hat Jörg Tremmel nachvollzogen und präzise datiert: »Mit der Veröffentlichung des Konzeptes der Enquete-Kommission 1998 begann die Ökologie-Fraktion ihre Diskurshegemonie zu verlieren« (2003: 149).

In dieser Arbeit wurde gezeigt, dass sich eine vergleichbare Machtverschiebung in der verkehrspolitischen Debatte vollzogen hat. Im Verkehrssektor stellt sich die Situation bezüglich des Leitbildes der integrierten Verkehrspolitik seitdem ähnlich dar, wie sie Holger Rogall (2003) für das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung aufgezeigt hat. Alle Akteure sind prinzipiell dafür. Bei genauerer Betrachtung ihrer spezifischen Ziele treten dann aber die Unterschiede deutlich zutage. »Die Mehrzahl der Akteursgruppen ist nicht bereit, ausreichende Konsequenzen aus der Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen und dem neuen Leitbild der Nachhaltigkeit zu ziehen. Es ist offensichtlich, dass nicht nur die direkten sondern auch die Mehrzahl der indirekten Akteure Symbol- statt Lösungspolitik betreiben. Teilweise (z.B. von Teilen der Wirtschaft) wird Nachhaltigkeit so definiert, dass der Kern der Nachhaltigkeit auf den Kopf gestellt wird. Die wirtschaftliche Entwicklung soll hier nach nicht in den Grenzen des Umweltraumes erfolgen, sondern Umweltschutz im Rahmen des wirtschaftlich Verträglichen« (ebd.: 295).

Der Widerspruch von Anspruch und Wirklichkeit erklärt sich im Nachhaltigkeitsdiskurs wie im Fall der integrierten Verkehrspolitik durch die von den Akteu-

ren erkannte Notwendigkeit der Imagepflege durch Symbolpolitik. Praktiziert wird eine nicht einmal besonders kaschierte Camouflage tatsächlicher Interessen. In diesem Zusammenhang ist es interessant, dass bestimmte Akteure, wie etwa die Automobilindustrie, eine solche Symbolpolitik bezüglich einer integrierten Verkehrspolitik offenbar nicht für nötig hält.<sup>42</sup> Das kann wohl am ehesten so interpretiert werden, dass sie sich diesbezüglich keinem öffentlichen Druck ausgesetzt sieht. Das wiederum macht die gesellschaftspolitische Funktionsweise des Leitbildes integrierter Verkehrspolitik deutlich. Mit Eblinghaus/Stickler (1996) lassen sich dabei eine formale und eine substantielle Ebene unterscheiden: Zum einen das unscharfe formale Konzept des Leitbildes, in dem sich prinzipiell jeder wieder finden kann und zum anderen die inhaltlich substantielle Bestimmung des Konzepts integrierter Verkehrspolitik durch die beteiligten Akteure, die ganz wesentlich über die Verfügung über gesellschaftliche Machtressourcen vermittelt wird. Im Kern offenbart sich mithin ein Kampf um Deutungsmacht.

Das Leitbild der integrierten Verkehrspolitik erfüllt eine ideologische Funktion, indem es eine harmonisierende Strategie verfolgt, die faktische Interessensgegensätze de-thematisiert und auf diese Weise bestehende ungleiche Machtverhältnisse negiert. Für die integrierte Verkehrspolitik, mit der eine nachhaltige Verkehrsentwicklung angestrebt wird, gilt mithin was Hartwig Berger für den Nachhaltigkeitsdiskurs insgesamt festgestellt hat: »Der heutige Nachhaltigkeitsdiskurs unterscheidet sich von der früheren Ökologiebewegung nicht darin, dass es umfassender angelegt ist, sondern darin, dass er deren teilweise radikalen, Herausforderungen zurückstellt und ihre starken Impulse auf Gesellschaftsveränderung abschwächt. Nicht Kritik und Konflikt, sondern Konsens und Kommunikation sind Leitbegriffe des Nachhaltigkeitsdiskurses. Die Forderung, Veränderungen durch und im Konsens aller Beteiligten zu erreichen – ein ›Axiom‹ der meisten Agenda 21-Aktivitäten – führt schnell dazu, dass Strukturen der unterschiedlichen Verteilung von Macht und Sozialprestige, erst recht Interessengegensätze und -konflikte, ausgespart bzw. heruntergespielt werden. Der Nachhaltigkeitsdiskurs ist insofern eine bequeme Zumutung an Machteliten« (2003: 19). Mit anderen Worten, das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik fungiert als Instrument der Subordination konkurrierender Diskurse im Sinne einer neoliberalen Verkehrsstrategie. Das schlägt sich insbesondere darin nieder, dass im herrschenden Diskurs davon ausgegangen wird, dass mehr Verkehr zu mehr Wirtschaftswachstum führt.

42 Weder die drei befragten Autokonzerne (VW, BMW, DaimlerChrysler) noch der Verband der Deutschen Autoindustrie konnten oder wollten sich zu dem Leitbild äußern.

Abgesehen von den ungleichen Machtverhältnissen im verkehrspolitischen Feld, besteht ein Dilemma nachhaltiger Verkehrsentwicklung darin, dass sie als »öffentliches, unteilbares Gut« kaum gewürdigt wird. Solchen allgemeinen Interessen, die jeden angehen, fehlt die Motivation zur Organisation. »In einer durchorganisierten Gesellschaft können deshalb gerade diese nicht organisations- und konfliktfähigen Interessen am schwersten politisch wahrgenommen werden« (Vieler 1986 zit. n. nach Alemann 1989: 191). Soll dennoch an der Idee der integrierten Verkehrspolitik mit dem Ziel einer dem Gemeinwohl verpflichteten nachhaltigen Verkehrsentwicklung festgehalten werden, dann müsste die bis heute unterschätzte Verkehrspolitik grundsätzlich aufgewertet werden. Verkehrspolitik dürfte nicht länger Spielball ökonomischer Wechselfälle bleiben, sondern ihr müsste, indem sie als bedeutender Teil von Gesellschaftspolitik begriffen wird, eine stärkere Stimme im politischen Konzert zukommen (vgl. Schöller 2006).

Um diesem Ziel näher zu kommen sollen hier abschließend drei aufeinander aufbauende Schritte vorgeschlagen werden.

*Erstens* muss eine polit-ökonomisch begründete Nachhaltigkeitstheorie für den Verkehrssektor etabliert werden. Der vielfach kritisierte unbestimmte Nachhaltigkeitsdiskurs soll für den Verkehr im Sinne einer Gleichrangigkeit sozialer und ökologischer Ziele spezifiziert werden.<sup>43</sup> Ein vorrangiges Ziel könnte darin bestehen, wesentliche verkehrswissenschaftliche Erkenntnisse, die im Zuge des neoliberalen »Backlash« der letzten 15 Jahre scheinbar verloren gegangen sind, wieder in Erinnerung zu rufen. Dazu zählen basale Einsichten, die, würden sie berücksichtigt, einer an der Staubeseitigung und dem Verkehrsfluss orientierten verkehrspolitischen Begründung die Plausibilität entzöge. Das Rad muss auch hier nicht neu erfunden werden. Auf der Agenda steht vielmehr noch immer die seit Jahrzehnten mit dem Leitbild der integrierten Verkehrspolitik periodisch verfolgte Politisierung des Verkehrssektors. Ein solches Projekt widerspricht freilich diametral der aktuell zu verzeichnenden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungstendenz einer Ökonomisierung des Politischen, die sich insbesondere im Verkehrssektor niederschlägt.

*Zweitens* muss, nach dem ersten Schritt der wissenschaftlichen Bestandsaufnahme und einer damit verbundenen Selbstvergewisserung, eine formal wie in-

43 Einen systematischen Versuch in diese Richtung unternimmt seit 1998 das Verbundprojekt »Global zukunftsfähige Entwicklung – Perspektiven für Deutschland« der Helmholtz-Gemeinschaft deutscher Forschungszentren (HGF). Beteiligt daran sind das Forschungszentrum Karlsruhe (FZK) (federführend), das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), das Forschungszentrum Jülich (FZJ), das Forschungszentrum Informationstechnik (GMD) sowie das Umweltforschungszentrum Leipzig (UFZ). In diesem Zusammenhang ist der Beitrag »Nachhaltige Mobilität integrativ betrachtet« erschienen (vgl. Keimel et al. 2004).

haltlich klar bestimmte politische Verkehrsstrategie entwickelt werden. Die entscheidende Aufgabe besteht darin, vor dem polit-ökonomisch aufgeklärten Hintergrund der sozialen Machtfiguration im verkehrspolitischen Feld, die mit einer solchen Strategie notwendig verbundenen gesellschaftlichen Konflikte offensiv anzusprechen und zu veröffentlichen. Denn wenn das Ziel darin besteht, nachhaltige Verkehrsentwicklung als »öffentliches, unteilbares Gut« zu begreifen, dann muss Verkehrspolitik, anders als bisher, stärker öffentlich verhandelt werden und auf diese Weise einen neuen Stellenwert im öffentlichen Bewusstsein erlangen.

*Drittens* stellt sich spätestens an dieser Stelle die Frage, wie eine neuerliche Diskursverschiebung zugunsten einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in dem hier angesprochenen Sinne erreicht werden kann, wenn doch die so ungleich zugunsten der ökonomischen Akteure verteilten gesellschaftlichen Machtressourcen, insbesondere im Verkehrssektor, dem entgegenstehen. In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass sich ökonomische Macht zu keiner Zeit unmittelbar in politische Macht übersetzen ließ. Vielmehr wird ökonomische Macht immer – mal mehr, mal weniger – politisch ›gebrochen‹. Wie stark der politische Einfluss ausfällt, hängt letztlich von den konkreten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen ab. Demnach sollte nach wissenschaftlichen Selbstverständigung und der Entwicklung einer konsistenten verkehrspolitischen Programmatik über gesellschaftliche Bündnisstrategien zur Erlangung verkehrspolitischer Hegemonie nachgedacht werden. Denn die Bedeutung integrierter Verkehrspolitik für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung kann zwar wissenschaftlich begründet werden, sie muss aber vor allem politisch gewollt sein.

### **III. FALLSTUDIEN ZU DEN GESELLSCHAFTLICHEN FOLGEN (NEO)LIBERALER VERKEHRSPOLITIK**

---

Nachdem zunächst der verkehrspolitische Diskurs nachgezeichnet und daraufhin eine Topographie der relevanten Akteure im verkehrspolitischen Feld erstellt wurde, sollen im dritten Kapitel anhand jüngster Entwicklungen im Verkehrssektor beispielhaft die Konsequenzen der momentanen Verkehrspolitik demonstriert werden. Dabei wurden exemplarische Beispiele ausgewählt, die auf verschiedenen politischen Ebenen im föderalen Regierungssystem situiert sind. Beginnend mit der nationalen Ebene werden zunächst die jüngsten Entwicklungen im Güterverkehrssektor anhand der Umstrukturierung der Deutschen Post AG nachvollzogen. Die verkehrspolitischen Konsequenzen auf der Ebene der Bundesländer werden am Beispiel der gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin/Brandenburg 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.

#### **5. DEUTSCHE VERKEHRSPOLITIK IM POLITISCHEN MEHREBENENSYSTEM**

##### **Entwicklungen im Güterverkehr am 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.<sup>44</sup> Dies wird exemplarisch am Beispiel der Neustrukturierung des Unternehmens Deutsche Post AG durchgeführt. Hier können, gleichsam wie im Brennglas, zentrale Entwicklungstendenzen nachvollzogen werden, die so oder so ähnlich auch

44 Vgl. zum Folgenden ausführlich die im Rahmen des Projekts »Mobilität im Wettbewerb« entstandene Studie von Markus Hesse (2005).

für andere Unternehmen im Güterverkehrssektor gelten (vgl. Dörrenbächer 2003; Plehwe/Vescovi 2003).

Die Deutsche Post AG reagiert mit ihrer Umstrukturierung wie andere Unternehmen vor allem auf eine tief greifende Veränderung der Rahmenbedingungen für die Organisation der Güterverteilung. Dabei greifen verschiedene Entwicklungsmomente ineinander und verstärken sich gegenseitig. Die fortschreitend arbeitsteilige Ausdifferenzierung der Produktionsprozesse eine der Konsumgüterindustrie innewohnende »Massenindividualisierung« führt dazu, dass Massenkongüter 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 Internetprovider »amazon« oder die Internetauktionsbörse »eBay« verdeutlichen dies. Die NutzerInnen 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« 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 klafften so weit auseinander, dass sie nur durch die Internetversteigerung, die ein Angebot in Höhe eines Drittels des Neupreises ermöglichte, wieder versöhnt werden konnten. Die ausgeprägte Nachfrage in dem mit Kindern gesegneten Stadtteilen Berlins 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 durchsuchen 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 Auf-

gabe, die raum-zeitlich 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)<sup>45</sup>.

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 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 raum-zeitlichen 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 raum-zeitlichen Fragmentierung wieder einzufangen.

45) »Just in time« in der Industrie und »cross-docking« im Handel.

»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 Kooperationspartnern, ein Schließungsprozess statt. Die betriebswirtschaftliche, an ökonomischen Effizienzkriterien orientierte Integrationslogik, zeigt sich allerdings weitgehend unempfindlich gegenüber sozialen oder gar ökologischen Dimensionen, die außerhalb der eigenen Interessensphäre liegen. Politische Überlegungen einer wechselseitigen Abstimmung von Post und Bahn sind weggefallen. Dementsprechend findet die systematische Berücksichtigung der Konsequenzen des eigenen Handelns für eine sozial verträgliche und ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung keinen Platz.

Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Entwicklungen im Güterverkehrssektor, wirkt die programmatische Forderung nach einer integrierten Verkehrspolitik freilich einigermäßen 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 so-

zialen 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. INFRAS/IWW 2000). 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.<sup>46</sup>

### **Landespolitik am Beispiel der gemeinsamen Planungskommission Berlin/ Brandenburg<sup>47</sup>**

Die beiden Bundesländer Berlin und Brandenburg fanden sich schon kurz nach dem Mauerfall zusammen, um sich darüber zu verständigen, wie mit der zu erwartenden Dynamik in Stadt- 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 Pendlerströme 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). Das planerische Denken wurde von zwei Zielen bestimmt, die sich nicht unbedingt vereinbaren ließen. Zum einen setzte man auf eine umfangreiche Metropolitenraumentwicklung. Auf der anderen Seite wollte man die damit oftmals verbundenen Fehlentwicklungen westdeutscher Großstädte vermeiden. Daraufhin wurden Anfang der 1990er 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. Das Ergebnis war der 1994 von Berlin und Brandenburg vorgelegte Entwurf zum »Landesentwicklungsplan engerer Ver-

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

47 Im Rahmen der Untersuchung wurden Interviews mit zwei Mitarbeitern der gemeinsamen Landesplanungsabteilung und mit dem Projektleiter Verkehrskonzeptionen der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt.

flechtungsraum 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 so genannten Regionalparks, bei denen es sich um weitgehend natur belassene Landschaften handelt (vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung 2001). Im April 1995 wurde auf dieser Grundlage der Landesplanungsvertrag gegründet. Seitdem wird in der gemeinsamen Landesplanungsabteilung programmatisch das Leitbild der dezentralen Konzentration verfolgt.<sup>48</sup>

Die gemeinsame Landesplanung Berlin/Brandenburg verfolgt mit ihrem Leitbild 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 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 (IVK), 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 veranschaulicht die dem Leitbild zugrunde liegenden zentralen Überlegungen.

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

**Abb. 6: Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin**



Quelle: LEP 1998

Die roten Flächen entlang der Eisenbahnradialen markieren die geplante verstärkte Ansiedlung entlang des schienengebundenen Verkehrs. Mit diesem so genannten *Achsenmodell* wurde konzeptionell explizit an Plänen aus den 1920er Jahren angeknüpft. Es sollte sowohl der Zersiedlung entgegenwirken wie auch den Individualverkehr zugunsten des öffentlichen Verkehrs (ÖV) eindämmen. Insbesondere die Pendlerbewegungen 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 Regi-

on 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. In bewusster Abgrenzung zum Achsenmodell reklamiert dieses Leitbild für sich einen gewissen Realitätssinn, indem es den Anspruch weit reichender politischer Steuerung aufgibt und statt dessen 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 so genannte »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 Entwicklung, die mit der gemeinsamen Landesplanung eigentlich vermieden werden sollte. Hinzu kommt, dass im Landesentwicklungsplan 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: 1.1.2). Da gerade diese Gemeinden in der Regel über keinen Schienenanschluss verfügen, stellt sich die Ausnahmeregelung aus verkehrsplanerischer Sicht äußerst problematisch dar (vgl. IVU 2002: 37). Schließlich verschärft sich die Situation noch durch weitere Siedlungspotentiale, die vor Inkrafttreten des gemeinsamen Landesentwicklungsplans 1998 von den Gemeinden gesichert wurden.

Tatsächlich offenbart die Bestandsaufnahme der realen Verkehrsentwicklung der letzten zehn 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). So wurde die im Personenverkehr angestrebte Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zum ÖV nicht erreicht. Im Gegenteil: Während seit 1992 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.

Im Güterverkehr stellt sich die Situation gemessen an den ursprünglichen Zielen noch dramatischer dar. So konnte der Anteil der Verkehrsträger Schiene und Binnenschiff am Modal Split nicht erhöht werden. Vielmehr haben beide Verkehrsträger in Berlin/Brandenburg absolute Verluste zu verzeichnen. Insbesondere bei der geplanten Verlagerung von Fernverkehrsanteilen auf Schiene und Binnenschiff konnten keine Erfolge erzielt werden. Auch hier ist stattdessen eine gegenläufige Entwicklung zu Gunsten 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.<sup>49</sup>

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen prognostizieren die Verantwortlichen eine Fortsetzung dieser Entwicklung. Als Ursache für das auch in Zukunft weiter steigende Verkehrsaufkommen werden die im vorangegangenen Abschnitt über den bundesdeutschen Güterverkehr ausführlich dargestellten gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen einer zunehmenden Individualisierung und Flexibilisierung der Sozialstruktur und der Wirtschaftsform angeführt: »Die bereits seit Beginn der Neunzigerjahre zu verzeichnende Suburbanisierung und großräumigfunktionale 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, wird auch im Güterverkehr eine weitere Entwicklung zu Gunsten des Straßengüterverkehrs erwartet: »Nach den vorliegenden überarbeiteten Prognosen des BVWP bis zum Jahr 2015 wird sich die Wachstumsdynamik des regionalen

49 Die enttäuschenden Erfahrungen bei der Nutzung von GVZ in der Region Berlin/Brandenburg sind exemplarisch für das gesamte Bundesgebiet. Vgl. ausführlich das Fallbeispiel der bundesdeutschen Güterverkehrszentren in der von Markus Hesse im Rahmen des Projekts »Mobilität im Wettbewerb« erstellten Studie (Hesse 2005).

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).

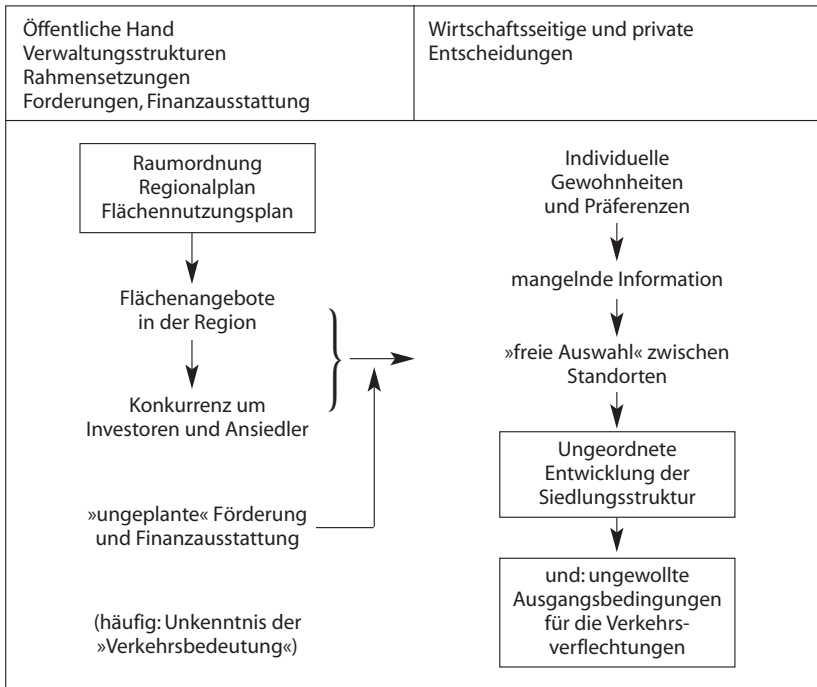
Die sich hier erneut abzeichnende Diskrepanz von programmatischem Anspruch und realer Entwicklung bezüglich des Leitbildes einer integrierten Verkehrspolitik ist das Ergebnis politischer Handlungsblockaden im föderalen politischen Mehrebenensystem. Im Falle der gemeinsamen Landesplanung Berlin/Brandenburg 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 Interessenskonflikte 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 Landesregierungen mit denen der Kommunen. Dies wirkt sich im Falle Brandenburgs besonders problematisch aus. Selbst dort, wo sich die Länder auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, wird dies insbesondere durch die Eigeninteressen der brandenburgischen Kommunen konterkariert. Wie erwähnt haben diese seit Anfang der 1990er Jahre, lange vor In-Kraft-Treten 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 unterstützt diese Suburbanisierungstendenzen und das damit induzierte Verkehrswachstum zusätzlich.<sup>50</sup>

Der schon erwähnte Verkehrswissenschaftler Eckhard Kutter führt den Misserfolg der programmatischen Integrationsziele dementsprechend auf den faktischen Mangel an administrativer Integration zurück: »Auf der Planungsebene entwickelt

50 Hinzu kommen schließlich noch Konflikte zwischen den Ministerien. So verfolgt etwa die Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft die Philosophie Wirtschaftswachstum durch Infrastrukturausbau zu erzeugen (vgl. das Interview mit dem Projektleiter Verkehrskonzeptionen in der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung). Abgesehen davon, dass dieser direkte Zusammenhang bisher nicht nachgewiesen werden konnte, steht diese Strategie einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung entgegen (vgl. Blum 2004).

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).

**Abb. 7: Heutiges »Zusammenwirken« raum- und verkehrsbedeutsamer regionaler Entscheidungsvorgänge**



Quelle: Kutter 1999

Damit hat sich auch sechs Jahre nach In-Kraft-Treten des Landesentwicklungsplans 1998 an der Situation nichts verändert. Damals kam eine Studie des Wuppertal Instituts zu dem Ergebnis: »Die 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).<sup>51</sup> 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 wünschbar erscheinen lassen. Dafür gibt es bislang allerdings keine Anzeichen.

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 politischen, einseitig an ökonomischen Effizienzkriterien orientierten Ansiedlungswettbewerbs für die Verkehrsentwicklung verdeutlicht. Andere, partikuläre 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 vor dem Hintergrund der realen Entwicklung mithin zunehmend auf Staffage.

Damit gilt auch in diesem Falle, 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

51 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 (1968) 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. Sch.). Planungsgemeinschaften zwischen Großstädten und den ihnen anliegenden kleinen Gemeinden sind nur ein Notbehelf angesichts einer veralteten Verwaltungsgliederung«.

denkbar. *Entweder* man kommt zu dem Ergebnis, dass Leitbild widerspricht fundamental sowohl gesellschaftlichen Entwicklungstendenzen wie auch gesellschaftspolitischen Interessenskonstellationen, so dass seine Umsetzung weder denkbar noch wünschbar 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 Blockaden aufgeklärt werden.

### **Lokalpolitik am Beispiel der Projekte im Rahmen der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen« des BMBF<sup>52</sup>**

Eine der bedeutendsten Forschungsinitiativen der letzten Jahre zum Verkehr 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« von Verkehr und Wirtschaft (vgl. den Exkurs in dieser Arbeit). Während mit einer Verkehrsvermeidung tendenziell immer auch das Wirtschaftswachstum berührt war, zielt die Entkopplungsstrategie im Rahmen des »Forschungsrahmens 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 reibungslosere Verkehrsabwicklung gewährleistet werden: »Für abgrenzbare und überschaubare Problemfelder soll so der praktische Nachweis erbracht werden, dass innovative Konzepte einen Beitrag für eine spür-

52 Die Einschätzung der Ergebnisse und Effekte der Forschungsinitiative »Mobilität in Ballungsräumen« beruht – neben den wenigen Veröffentlichungen – auf den Beobachtungen aus einer Fülle von projektübergreifenden Veranstaltungen und Präsentationen. An der Forschungsinitiative war die Projektgruppe Mobilität über das von ihr initiierte Cash-car-Projekt selbst beteiligt.

bare 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 trotz wachsender 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. Die unübersichtlichen gesellschaftlichen Verhältnisse mit ihren komplexen Akteurskonstellationen würden vielfältige Kooperationsbeziehungen erfordern (vgl. Kesselring et al. 2003). Die vielfältigen Akteursinteressen im verkehrspolitischen Feld, aus Politik und Wirtschaft ebenso wie aus der Zivilgesellschaft, müssten dementsprechend zusammengeführt werden. 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, im Rhein-Main-Gebiet sowie das »Sonderprojekt« cash car, das zwar in Berlin lokalisiert war, jedoch formal dem 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 Verkehrsauskunfts- und Parkreservationssysteme 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 Informationsverfahren, 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. Bemerkenswert waren einige kleinere Teilprojekte mit experimentellem Charakter wie neue Shopping-Boxen und intermodale Mobilitätskurse für Schulkinder.

- »Mobilist Stuttgart«: Neben elektronischen Buchungsmöglichkeiten für Fahrkarten 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 geringem Erfolg, in der Region Stuttgart erprobt.
- »Inter-Mobil Dresden«: Im Mittelpunkt des 2005 kurz vor dem Abschluss befindlichen Projektes standen ein auf dem Einsatz von Videokameras beruhendes Verkehrsmanagement und die Entwicklung eines elektronischen Fahrausweises. 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 so genannte floating-car-data (FCD), multimodale Routingangebote sowie das Management von Spitzenbelastungen im Verkehr entwickelt und in teilweisen umfangreichen 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 Grenzen und Chancen 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 sozialen Experiments sind an anderer Stelle ausführlich behandelt worden, vgl. Knie 1999 und 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.

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 nahe liegend, 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 VerkehrsteilnehmerInnen darüber informiert, wie schnell sie mit dem jeweiligen Verkehrsträger sein würden. Auf diese Weise sollten die im Stau stehenden AutofahrerInnen 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 kein politisches Commitment, dass sich aufgrund der sozialen und ökologischen Vorteile des ÖV für seine Bevorzugung gegenüber dem MIV aussprach. Vielmehr traten sich die Vertreter der verschiedenen Verkehrsmittel mit ihren jeweils spezifischen Interessen als vermeintlich gleichwertige Kooperationspartner gegenüber.

Hinzu kam, dass die großen Verbundprojekte vor erheblichen Koordinationsaufgaben standen, um die Vielzahl der Partner zusammen zu halten und um auf einen gemeinsamen Nenner gegenüber der lokalen Öffentlichkeit und der Fachöffentlichkeit zu gelangen. Diese Aufgabe wurde nicht selten von erfahrenen Projektmanagern 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 VerkehrsteilnehmerInnen, deren Ver-

kehrsverhalten 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. Weiß man doch seit langem, dass die Verflüssigung von Verkehr bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen zusätzlichen Verkehr nach sich zieht. 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, in denen sich tatsächlich Akteure mit antagonistischen Interessen gegenüber stehen, problematisch. Zieht sich die Politik hier auf den Standpunkt eines Beobachters zurück, der 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. Demgegenüber täuscht die im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik favorisierte Kooperationssemantik allzu oft einen harmonischen Interessensausgleich 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.

## **6. EUROPÄISCHE VERKEHRSPOLITIK**

Nachdem die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität deutscher Verkehrspolitik aus der nationalen Akteurskonstellation erklärt und an konkreten Fallbeispielen illustriert wurde, soll die Analyse im Folgenden durch eine entsprechende Unter-

suchung der europäischen Verkehrspolitik ergänzt werden. Dies ist für eine realistische Einschätzung der Handlungsspielräume nationaler Verkehrspolitik insofern notwendig, da diese 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. Umgekehrt wird die bundesdeutsche Verkehrspolitik aber auch von den Entscheidungen auf europäischer Ebene nicht unwesentlich beeinflusst. 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 eventuell als Korrektiv auf die Entwicklungen deutscher Verkehrspolitik wirken kann?<sup>53</sup>

## **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, wurden in dem 1992 unterzeichneten Maastrichter Vertrag konkrete Ziele genannt. Das im Maastricht Vertrag formulierte Ziel der Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes ließ es zwingend notwendig erscheinen, auch eine Integration der nationalen Verkehrsmärkte zu forcieren. Um dieses Ziel zu erreichen, sah die Europäische Union ihre primäre Aufgaben darin, die in sich weitgehend abgeschlossenen nationalen Verkehrsmärkte zu öffnen, um auf diese Weise die wirtschaftliche Verflechtung zu unterstützen. Durch die seitdem von der Europäischen Union verstärkt vorangetriebene Deregulierung der europäischen Verkehrslandschaft entwickelte sich aber zugleich ein jeder Verkehrspolitik eigentümlicher Zielkonflikt. Während auf der einen Seite 1992 die Umweltdebatten mit der UNCED-Konferenz in Rio de Janeiro und der europäischen Umweltpolitik einen Höhepunkt erreichten, indem dort jeweils eine weltweite Reduktion der Schadstoffemissionen beschlossen wurde, drohte zugleich durch die

53 Vgl. zum Folgenden ausführlich die beiden im Rahmen des Projekts »Mobilität im Wettbewerb« entstandenen Studien von Dieter Plehwe (2005) und Winfried Wolf (2005).

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.

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 schon auf der programmatischen Ebene auf eine Rücknahme der ökologischen Ziele hingearbeitet wurde. Dabei treten allerdings die sozialen und ökologischen Dimensionen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung gegenüber der ökonomischen Perspektive immer mehr in den Hintergrund. Wobei 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 auszeichnet (vgl. Kommission 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. Kommission 1995). Dort wird das besondere Augenmerk auf durch *Verkehrsstauungen* erzeugte externe Kosten gelegt. Darüber hinaus wurden die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die im Wesentlichen zur Erderwärmung beitragen, ohne Begründung ausgeklammert. Auf diese Weise konnte auch auf europäischer Ebene der uralte »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 Er-

gebnis gekommen sind, dass dadurch mittel- und langfristig mehr Verkehr induziert wird.

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 bedeutet, das in Stausituationen offensichtlich überlastete und/oder ineffiziente Straßenverkehrssystem sollte durch Infrastrukturmaßnahmen und/oder Effizienzsteigerungen den Anforderungen entsprechend angepasst werden. Hier knüpft das zuletzt erschienene Weißbuch aus dem Jahr 2001 an, das die programmatische Grundlage der aktuellen europäischen Verkehrspolitik bildet (vgl. Kommission 2001). Ausdrücklich wird dort das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik genannt mit dem Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Doch im Gegensatz zum Grünbuch von 1992 sieht das Weißbuch weder die Möglichkeit einer politisch verordneten Verkehrsbeschränkung vor, noch verfolgt es eine Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene. Stattdessen liegt dem Weißbuch ein Integrationsszenario zugrunde, das von einem weiteren Verkehrswachstum ausgeht. Wobei zunächst der Anspruch formuliert wird, 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« (Kommission 2001: 14). Darüber hinaus soll bis 2010 auch eine allmähliche Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum erreicht werden.

Gemessen an den seit Anfang der 1990er Jahre formulierten eigenen Ansprüchen scheint es nach knapp 15 Jahren angemessen, eine Zwischenbilanz zu ziehen, um einen realistischen Eindruck von der Wirkungsmacht der verkehrspolitischen Strategie auf europäischer Ebene zu erhalten.

## **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« (Kommission 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 aktuellen Weisbuch festgestellt, dass mittlerweile »zwei Drittel aller Haushalte über ein Auto verfügen« (Kommission 2001: 25).

Nach der Erweiterung der EU von 15 auf 25 Mitgliedsstaaten durch den Beitritt der osteuropäischen Länder stellt sich die Situation ähnlich dar wie zu Beginn der 1990er Jahre: Erneut verfügt die Mehrheit der Haushalte über kein Auto. Allerdings wird daraus nicht mehr eine verkehrspolitische Perspektive im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung abgeleitet. Vielmehr wird heute grundsätzlich davon ausgegangen, dass sich der allgemeine Motorisierungsgrad weitgehend dem in Westeuropa angleichen wird. Diese Prognose erscheint vor dem Hintergrund der Verkehrsentwicklung der letzten zehn Jahre realistisch.

Gleichwohl setzt die Europäische Kommission 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 zeichnet 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.

**Tabelle 4: Entwicklung des Schienenverkehrs in Mittel- und Osteuropa 1990-2000  
– Transportleistungen in Milliarden Pkm und Tkm**

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

\* = für 1993 \*\* = 1994 = 100 \*\*\* = Lettland, Estland und Litauen.

Quelle: Angaben zusammengestellt nach Kommission 2002: Tabellen 3.5.21 und 3.4.23.

Durch die Osterweiterung der EU erwartet man eine Beschleunigung dieser Entwicklungstendenzen. Das gilt in besonderem Maße für den Güterverkehr. Zwar reduzierte sich der Schienengüterverkehr bisher im Schnitt nur etwa um ein Drittel und damit nicht so dramatisch wie der Personenverkehr auf der Schiene. Dennoch wird bis 2010 mit einer weiteren Verdopplung des Straßengüterverkehrsaufkommens gerechnet (vgl. CEI 2004: 5).

Die Prognosen werden ihrerseits von Seiten 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 deutlich reduziert wurde.

**Tabelle 5: 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

\* = 2000 \*\* = 1998

Quelle: Zusammengestellt nach EU-Kommission 2002. Die angeführte Statistik für die Zeit vor 1990 bezieht das Streckennetz der DDR-Reichsbahn mit ein.

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

## **Neue Akteurskonstellationen in der europäischen Verkehrspolitik – Das Beispiel Güterverkehr**

Verglichen mit der schon beschriebenen nationalen Güterverkehrsentwicklung (vgl. Kap. 5), zeigen sich in der europäischen Güterverkehrsentwicklung vor allem Analogien. Das gilt sowohl für den Bereich der Kurier-, Express- und Paketmärkte (KEP-Verkehr) wie auch für den Kombinierten Verkehr. Beide Verkehrsegmente 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 Reor-

ganisation 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 durchgeführten und im Jahre 1998 abgeschlossenen Freigabe der Kabotage (inländischer Verkehr durch ausländische Anbieter), erhielt diese Entwicklung eine zusätzliche Dynamik.

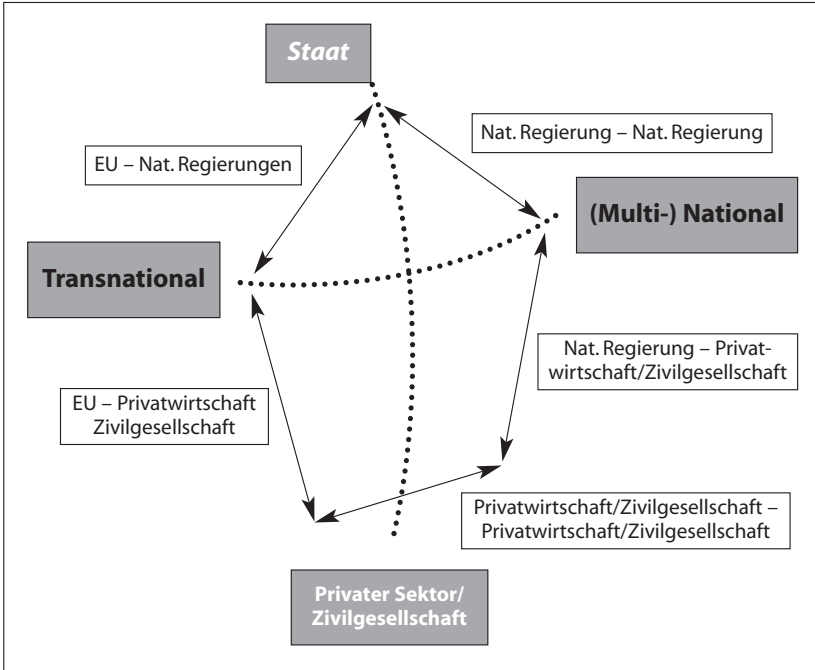
Vor dem Hintergrund der neuen Anforderungen im Transport- und Logistiksektor vollzog sich im Gefolge der grenzüberschreitenden Deregulierung ein dramatischer Konzentrationsprozess.<sup>54</sup> Während die KEP-Märkte auf nationaler Ebene in Deutschland, wie gezeigt, im Wesentlichen durch das ehemals staatliche Postunternehmen DHL beherrscht werden, teilen sich auf europäischer Ebene insgesamt vier Großkonzerne den Markt, zu denen neben DHL Federal Express, TNT und UPS zählen. Diese Unternehmen entfalten ihre Aktivitäten vor allem im Straßen- und Luftverkehr und wirkten in diesen Verkehrssektoren, indem sie beide Verkehrssegmente systematisch als festen Bestandteil in ihre Transport- und Logistikketten einfügten, zumindest partiell als »Integratoren«. Allerdings vollzog sich mit dieser betriebsinternen Integration, wie sich am Beispiel des Postunternehmens zeigt, 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 ausgegrenzt. 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

54 Vgl. zu den weltweiten Konzentrationsprozessen in der Verkehrsindustrie die im Rahmen des Projekts »Mobilität im Wettbewerb« erstellte Studie von Winfried Wolf (2005).

Regierungen ebenso umfasst wie die Privatwirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Akteure. Dieses Spannungsfeld kann durch eine institutionalisierte »Fünf-Eck-Beziehung« zwischen öffentlichen und privaten Akteuren veranschaulicht werden.

**Abb. 8: Institutionalisierte »Fünf-Eck-Beziehung« auf EU-Ebene**



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

Die Wirkungsmacht dieser sich über konflikthafte Beziehungen immer wieder verschiebenden Figuration sozialer Machtverhältnisse auf europäischer Ebene kann im Rahmen der Neustrukturierung 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 artikuliert sich diese Entwicklung in einer institutionellen Neuordnung der Postbranche. Zum einen gründeten 1992 die operativen Postunter-

nehmen den europäischen Interessenverband *Post Europe*, zum anderen wurde die europäische Postorganisation *CEPT* in eine europäische Regulierungsbehörde umgewandelt. »Die Akteurskonstellation verschob sich in diesem Zusammenhang weit reichend: 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 vollzogen – 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. So konnte zwar jene, durch die faktische Dominanz der den Luft- und Straßengüterverkehr integrierenden transnationalen Konzerne erzeugte und auf das Gesamtsystem desintegrierend wirkende Dynamik nicht aufgehalten werden. Was vor allem darauf zurückzuführen ist, 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 Interessensorganisationen zu etablieren.

Anders verhielt es sich bei der Frage der Aufrechterhaltung eines eingeschränkten Postmonopols zur Finanzierung postalischer Universaldienste. Zwar bildete sich auf EU-Ebene zunächst ein Institutionen übergreifender 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 Interessensvertretern aus ländlichen Regionen, die sich gegenüber dem 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 Gegnern die erfolgreiche Mobilisierung nationaler Verbraucherorganisationen auf europäischer Ebene.<sup>55</sup>

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.<sup>56</sup> »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 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« (Plehwé 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 Ver-

55 Zwar wurden auch die aufgrund der Universalrichtlinie geschützten nationalen Märkte für Briefsendung durch das Absenken der Gewichts- und Preisgrenzen mittlerweile schon zweimal eingeschränkt, gleichwohl blieb das Prinzip der Universaldienste für Briefsendungen bis 20 Gramm bis heute erhalten.

56 Die arbeitsmarkt- und sozialstaatlichen Effekte der europäischen Deregulierungsstrategie untersucht das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt »Sozialstaatumbau in der Europäischen Union und die Rolle der Gewerkschaften in den gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen um die Zukunft des Sozialstaates«. Zu ersten Ergebnissen vgl. Bischoff et al. (2005).

kehrsentwicklung 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 über zehnjährigen Erfahrungshorizont zurückgeblickt werden, der eine realistische Einschätzung der bisherigen Wirksamkeit des Integrationsleitbildes erlaubt (vgl. Wolf 2006).<sup>57</sup>

Demnach ist festzustellen, dass die verkehrspolitische Entwicklungsdynamik, entgegen den programmatischen Ankündigungen, bis heute ganz wesentlich durch eine ökonomische Integrationslogik geprägt ist. 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 der Verkehrslandschaft.

Wie für den deutschen so gilt auch für den europäischen Verkehrsmarkt, dass sich unter diesen Rahmenbedingungen der Kombinierte Verkehr (KV) nicht weiterentwickeln konnte.<sup>58</sup> Bis heute ist der politisch gewollte KV unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht konkurrenzfähig, wobei sich immer wieder der Güterumschlag an den Schnittstellen der unterschiedlichen Verkehrsträger als die zentrale Schwachstelle des KV 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.

57 In der Policy-Forschung hat sich durchgesetzt, bei der Analyse von Entscheidungsprozessen eine Zeitperspektive von mindestens einem Jahrzehnt zu berücksichtigen, um einen Politikformulierungs-, Implementations- und Reformulierungszyklus zu durchlaufen (vgl. Sabatier 1993: 120).

58 Vgl. die Statistik der Tabelle 2 im Anhang.

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. 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. Von Seiten 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. Auch die immer wieder vom Europäischen Parlament unternommenen Vorstöße, wie etwa die aktuell diskutierte Feinstaubrichtlinie, relativieren nicht die Gesamteinschätzung. Ähnliche vereinzelte Maßnahmen haben auch in der Vergangenheit nicht zu einer systematischen Korrektur der verkehrspolitischen Entwicklungsrichtung auf EU-Ebene geführt. Vielmehr wäre die Voraussetzung für eine politisch-strategische Neujustierung zugunsten sozialer und ökologischer Integrationsansätze auch hier eine entsprechende Verschiebung der Figuration sozialer Machtverhältnisse auf europäischer Ebene.

## **FAZIT – CAMOUFLAGE IM VERKEHRSSSEKTOR**

Ausgangspunkt dieser Studie war das weit verbreitete Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik. Das Leitbild, so schien es, repräsentiert einen allgemeinen verkehrspolitischen Konsens, der von keiner Seite wirklich 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 diskreditiert. Damit stand grundsätzlich die Realitätstüchtigkeit des weithin anerkannten Leitbilds einer integrierten Verkehrspolitik zur Disposition.

Daraufhin 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 kohärente (verkehrs-)politische »Lösung«. Vielmehr führten die alten Interessenskonflikte auch weiterhin zu disparaten Strategien der einzelnen Akteure, die sich nicht in ein politisches Gesamtkonzept fügten. Dabei bewegten 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 des Wettbewerbs.

Indem dieser tief greifende Interessenskonflikt durch das Integrationsleitbild politisch nicht wirklich gelöst wurde, so die These, hing es von den Trägern der Verkehrspolitik und ihrer jeweiligen Stellung im verkehrspolitischen Feld ab, welche Interessen bzw. Verkehrspolitik sich durchzusetzen vermochte. Durch eine Topographie der Akteure im Feld der Verkehrspolitik konnten zum einen drei Integrationsstrategien identifiziert werden. Drei Akteursgruppen wurden jeweils einer ökonomischen (Wirtschaftsverbände), einer sozialen (Gewerkschaften) und einer ökologischen (Umweltverbände) 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 Vertreter einer sozialen und ökologischen Integrationsstrategie zusammen genommen 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 Repräsentanten einer sozialen und ökologischen Integrationsstrategie in Einzelfragen sowohl zwischen einander wie auch untereinander.

Im Ergebnis wird die Verkehrspolitik durch die Interessenvertreter 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 zugute kommen. Produktinnovationen etwa im Bereich neuer Antriebstechnologien sollen dazu beitragen, die negativen Verkehrsfolgen zu vermeiden. Impulse für eine integrierte Verkehrspolitik erwartet man insbesondere von den LuK-Technologien, die zukünftig eine stärkere verkehrsträgerübergreifende Verknüpfung gewährleisten sollen.<sup>59</sup> 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 angewandt, sondern zumeist zur Verbesserung einzelner Verkehrsträger bzw. Teilsysteme genutzt (vgl. Klumpp 2002; Stopka 2003). Offenbar können die zentrifugalen Kräfte einer über Partikularinteressen erzeugten Wettbewerbsdynamik allein mit technischen Innovationen nicht wieder eingefangen werden.

Damit bestätigt sich ein altbekanntes Dilemma, dass der Verkehrswissenschaftler Fritz Voigt schon vor 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

59 Durch diesen Ansatz zeichnet sich sowohl der in dieser Studie untersuchte vom BMBF finanzierte Projektverbund »Mobilität in Ballungsräumen« als auch das gerade angelaufene Folgeprojekt »Verkehrsmanagement 2010« aus.

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 Interessenswidersprüche 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 aufrecht zu erhalten, 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 veröffentlicht werden.

Da sich die zugrunde liegenden 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 jene, 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 (vgl. Schöller et al. 2006).

Erst im Rahmen einer erfolgreichen Politisierung der Verkehrspolitik erscheint es sinnvoll, weiterführende konzeptionelle Überlegungen anzustellen. An viel versprechenden Ansätzen mangelt es dabei nicht. Gerade wenn man den Integrationsgedanken weiterhin zur Grundlage anwendungsorientierter Handlungsstrate-

gien macht, kann an umfassende Konzepte angeknüpft werden, die in den 1990er Jahren entwickelt wurden. Einer der interessantesten Ansätze ist der »Characteristic Approach« des US-amerikanischen Verkehrswissenschaftlers Charles L. Wright (1992).<sup>60</sup> Allerdings hatte schon Martin Wachs in seiner Rezension des Ansatzes von Wright auf das bis heute gültige Dilemma dieser konzeptionell zweifellos überzeugenden Modelle hingewiesen. Anstatt das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik ein weiteres Mal umstandslos zur Grundlage konzeptioneller Überlegungen zu machen, sollten die politischen Rahmenbedingungen reflektiert werden, die einer Umsetzung in der Vergangenheit entgegenstanden. Dementsprechend wandte Wachs gegenüber dem Ansatz von Wright ein: »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 dieser Studie an ausgewählten Beispielen zwar erste Hinweise auf die Relevanz einer solchen, 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.

60 Vgl. Schölller/Rammler 2003: 24f.



- Aberle, Gerd (1993): Das Phänomen Mobilität – beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung?, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 7/8, S. 405-410.
- ACE (2002): *Nachhaltige Automobilität – Paradoxon oder Zukunftsaufgabe?* Vortrag im Forum Nachhaltigkeit und Mobilität des SPD-Parteivorstandes.
- ADAC (2003): *Mobilität im Jahr 2020. Trends, Herausforderungen und Lösungsstrategien*, München.
- ADAC (2004): *Überprüfung ausgewählter langfristiger Verkehrsprognosen*, München.
- Adorno, Theodor W. (1967): Ohne Leitbild, in: ders., *Schriften 10/I, Kulturkritik und Gesellschaft*, Frankfurt/M., S. 291-301.
- Alemann, Ulrich von (1989): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen.
- Allianz pro Schiene (2004): *Der Blick über die Grenzen: Schieneninvestitionen in Europa*, Hintergrundpapier, 01.07.2004.
- Arlt, Hans Jürgen (1998): *Kommunikation, Öffentlichkeit, Öffentlichkeitsarbeit. PR von Gestern, PR für Morgen – Das Beispiel Gewerkschaft*, Opladen/Wiesbaden.
- Baum, Herbert/Markus Heibach (1997): *Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Verkehrsentwicklung*, Studie für das Deutsche Verkehrsforum e.V., Bonn.
- BDI/Bundesverband der Deutschen Industrie (2000): *Deckmantel Daseinsvorsorge. Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher*, Berlin.
- BDI/Bundesverband der Deutschen Industrie (2004): *Nachhaltige Mobilität für Wachstum und Beschäftigung. Vorschläge des BDI für eine zukunftsfähige Verkehrspolitik*, Meckenheim.
- Beckmann, Klaus J. (1992): Integrierte Verkehrsplanung auf kommunaler Ebene – Erfordernisse, Probleme und Chancen, in: Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (Hrsg.), *Seminarbericht 25. Sommerseminar 1992 »Integration der Verkehrsplanung in die Raumplanung«*, Karlsruhe, S. 93-123.
- Beckmann, Klaus J. (2002): Integrierte Raum- und Verkehrsplanung für die Zukunft – Erfordernisse, (trügerische?) Hoffnungen und Chancen, in: Ursula Gevatter et al. (Hrsg.): *Visionen für Stadt und Verkehr*, Festschrift für Hartmut Topp, Fachgebiet Verkehrswesen der Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- Beckmann, Klaus J./Herbert Baum (2002): *Integrierte Verkehrspolitik*, im Auftrag des BMVBW, Aachen/Köln.

- Beirat für Raumordnung (2004): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur Bundesverkehrswegeplanung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6, S. 419-434.
- Berger, Hartwig (2003): Entgrenzte Städte. Zur politischen Ökologie des Urbanen, Münster.
- Berger, Roland/Hans-Gerd Servatius (1994): *Die Zukunft des Autos hat erst begonnen. Ökologisches Umsteuern als Chance*, München/Zürich.
- Berndt, Falk/Hermann Blümel (2003): *ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV*, discussion paper SP III 2003-106, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Berndt, Heide (1968): *Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern*, Stuttgart/Bern.
- Beutler, Felix (2005): Verkehrsinfrastrukturen vernetzen, multimodales Mobilitätsverhalten fördern! In: Reinhard Loske/Roland Schaeffer (Hrsg.) (2005): *Die Zukunft der Infrastrukturen – intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung*, Metropolis-Verlag, Marburg.
- Bischoff, Joachim/Frank Deppe/Richard Detje/Simon Mayer/Conny Weissbach (2005): Deregulierungsgemeinschaft Europa. Das Scheitern der Lissabon-Strategie und die Perspektive der Europäischen Union, in: *Sozialismus*, Heft 3, S. 22-26.
- Bjelcic, Borislav (1990): Die Träger nationaler und internationaler Verkehrspolitik und ihr Zusammenspiel in verkehrspolitischen Entscheidungsprozessen, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, Teil 1: Heft 2, S. 85-121, Teil 2: Heft 3, S. 177-196.
- Bjelcic, Borislav (2002): Die ganze Welt des Verkehrs – im Internet, in: *Internationale Verkehrswesen*, Heft 11, S. 533-539.
- Blum, Ulrich (2004): Raumwirtschaftliche Effizienz von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6, S. 379-388.
- BMBF/Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) (1997a): *Forschungsrahmen der Bundesregierung. Mobilität – Eckwerte einer zukunftsorientierten Mobilitätsforschung*, Bonn.
- BMBF/Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) (1997b): *Bekanntmachung eines Ideenwettbewerbes für Leitprojekte zum Themenfeld »Mobilität in Ballungsräumen« vom 17. Februar 1997*, Bonn.
- BMBF/Bundesministerium für Bildung Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) (1998): *Leitprojekte »Mobilität in Ballungsräumen«. Der Wettbewerb*, Bonn.
- BMU/Bundesministerium für Umwelt (Hrsg.) (1997): *Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro*, Bonn.

- BMV/Bundesministerium für Verkehr (1992a): *Bundesverkehrswegeplan 1992*, Bonn.
- BMV/Bundesministerium für Verkehr (1992b): *Verkehrspolitik der 90er Jahre*, Bonn.
- BMVBW/Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2000): *Verkehrsbericht 2000. Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft*, Bonn.
- BMVBW/Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2003): *Bundesverkehrswegeplan 2003. Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland*, Bonn.
- BMVBW/Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen (2005).  
[www.bmvbw.de/Das-Ministerium/-,1616/Organigramm.htm](http://www.bmvbw.de/Das-Ministerium/-,1616/Organigramm.htm), (Zugriff März 2005)
- Bode, Thilo (1999): Die Zukunft des Wachstums, in: Greenpeace/DIW (Hrsg.): *Wirtschaftswachstum ohne Wachstum? Denkanstöße – Handlungskonzepte – Strategien*, Wiesbaden, S. 173-180.
- Bölke, Michael (2005): Innovationspotentiale des ÖPNVs, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 1+2, S. 33-35.
- Bollinger, Stefan/Juha Koivisto (2001): Hegemonialapparat, in: *Historisch-Kritisches Wörterbuch des Marxismus*, hrsg. v. Wolfgang Fritz Haug, Bd. 5, S. 1258-1269.
- Brand, Karl-Werner/Georg Jochum (2000): *Der deutsche Diskurs zu nachhaltiger Entwicklung. Abschlussbericht eines DFG-Projekts zum Thema »Sustainable Development/Nachhaltige Entwicklung – Zur sozialen Konstruktion globaler Handlungskonzepte im Umweltdiskurs*, MPS-Text 1, München.
- BUND (2000): *Zukunftsfähige Verkehrspolitik für das 21. Jahrhundert. Verkehrspolitische Grundsatzposition des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, Berlin.
- BUND (2004): *BUND-Hintergrund: Finanzknappheit erzwingt Wende in der Verkehrsinvestitionspolitik*, 29.06.2004, [http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen\\_7/themen\\_81.htm](http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen_7/themen_81.htm) (Zugriff 30.07.2004)
- Bundesministerium für Verkehr (o.J., wahrscheinlich 1973): *Kursbuch für die Verkehrspolitik*, Bonn.
- Bundesrechnungshof (2003): *Bemerkungen 2003 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Berlin.
- Bundesregierung (2004): *Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, Berlin.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2001): *Anhörung zum Thema »Daseinsvorsorge in Europa« des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments am 6. März in Brüssel*, Köln.
- BZP/Deutscher Taxi und Mietwagenverband E.V. (2002): *Leitlinien für eine Integra-*

- tion von Taxi und Mietwagen in den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), *Jahresbericht des BZP*, Frankfurt/M.
- Cames, Martin/Frank Ebinger/Anke Herold/Uwe Ilgmann/Willi Loose/Arne Lüers (1998): *Hauptgewinn Zukunft – Neue Arbeitsplätze durch umweltverträglichen Verkehr*, Öko-Institut Freiburg.
- Cames, Martin/Friedrich Matthes et al. (2004): *Innovative Ansätze zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Umweltschutz*; Texte-Reihe des Umweltbundesamtes 14/04.
- Canzler, Weert/Andreas Knie (1994): *Das Ende des Automobils*, Heidelberg.
- CEI/Central European Initiative (2004): *est goes east! environmentally sustainable transport. External Costs of Transport in Central and Eastern Europe*, herausgegeben von der OECD und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft Österreichs, Wien.
- Christian Aid (2004): *Behind the Mask. The real face of corporate social responsibility*, London.
- Daubertshäuser, Klaus (2002): Bahnreform: Positive Zwischenbilanz motiviert für kraftvollen Endspurt, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 6, S. 284-288.
- DB AG (2004). 10 Jahre Deutsche Bahn AG, <http://www.db.de/site/bahn/de/unternehmen/presse/themendienst/1> (Zugriff 30.07.2004)
- Demirovic, Alex (1988): Ideologie, Diskurs und Hegemonie, in: *Semiotik*, Heft 1-2, S. 63-74.
- Deutsche Bahn AG (2003): *Geschäftsbericht 2002*. Berlin.
- Deutsche Bahn AG (2004): 10 Jahre Deutsche Bahn AG – Positive Bilanz nach hartem Reformkurs; <http://www.db.de/site/bahn/de/unternehmen/presse/themendienst/10jahredbag.html> (Zugriff 30.07.2004)
- Deutscher Bundestag (2004): Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Wortprotokoll zur 39. Sitzung, am 29.03.2004, Berlin.
- DGB (1994): *Gesamtverkehrskonzept des DGB für ein integriertes Verkehrssystem mit ökologischer, ökonomischer und sozialer Orientierung*, Düsseldorf.
- DGB (1996): *DGB-Eckpunkte zum Einstieg in eine sozial-ökologische Steuerreform*, Düsseldorf.
- DGB (1998): *Kostenwahrheit im Verkehr für mehr Beschäftigung nutzen. Welche Bedeutung hat die Internalisierung externer Effekte für die Schaffung eines umweltfreundlichen, sozialen und effizienten Verkehrssystems?* Düsseldorf.
- DGB (2002): *Neue Zeiten. Neue Chancen. Für Arbeit und soziale Gerechtigkeit*. Angenommene Anträge auf dem 17. Ordentlichen Bundeskongress vom 27. bis 31. Mai 2002 in Berlin.

- DGB (2004): *Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes Bundesvorstand zum Entwurf des ersten Fortschrittsberichts der Bundesregierung zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie »Perspektiven für Deutschland*, 10.09.2004, Berlin
- Dienel, Hans-Liudger (2004): Konkurrenz im deutschen Bundesverkehrsministerium. Ein Versuch, die Probleme intermodaler Verkehrspolitik historisch zu verstehen«, in: Carsten Gertz/Axel Stein (Hrsg.): *Raum und Verkehr gestalten*, Berlin, S. 137-164.
- Dierkes, Meinolf/Ute Hoffmann/Lutz Marz (1992): *Leitbild und Technik. Zur Entstehung und Steuerung technischer Innovationen*, Berlin.
- DIH (1930): *Eisenbahn und Kraftwagen. Tatsachen und Gedanken zur Neugestaltung des deutschen Verkehrswesens*. Denkschrift des Studienausschusses »Eisenbahn und Kraftwagen« beim Deutschen Industrie- und Handelstag, Berlin.
- DIHK (2003): *Zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2003*, DIHK-Stellungnahme vom 28. April 2003; [www.dihk.de/inhalt/themen/stand...ehrspositionsbeiträge/meldung](http://www.dihk.de/inhalt/themen/stand...ehrspositionsbeiträge/meldung)
- Dingler, Johannes (2003): *Postmoderne und Nachhaltigkeit. Eine diskurstheoretische Analyse der sozialen Konstruktion von nachhaltiger Entwicklung*, München.
- Dörrenbächer, Christoph (2003): Corporate Reorganisation in the European Transport and Logistic Sector in the 1990s. Diversification, Internationalisation and Integration, Münster.
- Eblinghaus, Helga/Armin Stickler (1996): *Nachhaltigkeit und Macht. Zur Kritik von Sustainable Development*, Frankfurt/M.
- Enquete-Kommission »Schutz der Erdatmosphäre« des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): *Mobilität und Klima. Wege zu einer klimaverträglichen Verkehrspolitik*, Bonn.
- Erb, Michael (2002): *Die Allgemeine Luftfahrt in Deutschland – Eine Analyse im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie*, Engelsbach.
- Fairclough, N./J. Wodak (1997): Critical Discourse Analysis, in: Van Dijk, T. (Hrsg.): *Discourse as social interaction*. Discourse studies, Bd. 2, S. 258-284.
- FES/Friedrich-Ebert-Stiftung (2002): *Mobilität gemeinsam effizient gestalten*, Thesen des Arbeitskreises »Innovative Verkehrspolitik« der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- FES/Friedrich-Ebert-Stiftung (2004): *10 Thesen für eine nachhaltige Mobilitätsentwicklung*, erarbeitet im Forum »Nachhaltigkeit und Mobilität« des SPD-Parteivorstandes unter Leitung von Kurt Bodewig und Michael Müller, Berlin.
- FEST/Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (2004): *Indikatoren nachhaltiger Entwicklung in Deutschland – Ein alternatives Indikatorensystem zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie*, Heidelberg.

Fortune, 26.7.2004

Frankfurter Rundschau (FR) (2005) vom 22.03.2005.

Fuest, Winfried/Rolf Kroker/Klaus-Werner Schatz (2001): *Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen und die Daseinsvorsorge*, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung (2001): *Regionalparks in Brandenburg und Berlin. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung des Metropolenraumes*, Berlin/Potsdam.

Gietinger, Klaus (2004): Der Markterfolg der Deutschen Bahn AG nach der Bahnreform. Dichtung und Wahrheit, in: Heiner Monheim/Klaus Nagorni (Hrsg.): *Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang*, Baden, S. 85-97.

Görg, Christoph/Ulrich Brand (Hrsg.) (2002): *Mythen globalen Umweltmanagements. Rio + 10 und die Sackgassen »nachhaltiger Entwicklung«*, Münster.

Grandjot, Hans-Helmut (2002): *Verkehrspolitik. Grundlagen, Funktionen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis*, Hamburg.

Greenpeace/DIW (Hrsg.) (1999): *Wirtschaftswachstum ohne Wachstum? Denkanstöße – Handlungskonzepte – Strategien*, Wiesbaden.

Heldmann, Horst (2002): *50 Jahre Verkehrspolitik in Bonn. Ein Mann und zehn Minister*, Bonn.

Hesse, Markus (1993): *Verkehrswende. Ökologisch-ökonomische Perspektiven für Stadt und Region*, Marburg.

Hesse, Markus (1994): *Verkehrswende. Von der Raumüberwindung zum ökologischen Strukturwandel*, in: Tilman Bracher/Helmut Holzapfel/Michael Lehmbrock/Ulrike Reutter (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Ordner 2, Ziffer 3.1, S. 1-26.

Hesse, Markus (2005): *Auf dem Weg zur Integration? Ziele und Strategien der Güterverkehrspolitik in Deutschland*, unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens »Mobilität im Wettbewerb« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Hettlich, Peter/Winfried Schröder (2004): *Jobmaschine Straßenbau? Standortwirkungen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland am Beispiel des Autobahnbaus*, Berlin.

Heuser, Tilmann/Werner Reh (2004): *BUND-Schwarzbuch zum Fernstraßenbau in Deutschland. Integrierte Verkehrsplanung für eine zukunftsfähige Mobilität*, Köln.

- Hirseland, Andreas/Werner Schneider (2003): Wahrheit, Ideologie und Diskurs. Zum Verhältnis von Diskursanalyse und Ideologiekritik, in: Reiner Keller et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 373-402.
- Hollatz, Josef-Walter/ Friedrich Tamms (1965): *Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland*, Sachverständigenbericht und Stellungnahme der Bundesregierung, Essen.
- Huber, Joseph (2001): *Allgemeine Umweltsoziologie*, Wiesbaden.
- Huster, Ernst-Ulrich (1997): *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner in der sozialen Polarisierung*, Frankfurt M./New York.
- Ifeu (1999): Mobilitäts-Bilanz für Personen und Güter. Die Verkehrssysteme Deutschlands im Vergleich, Heidelberg.
- IfS (1993): *Berlin-Szenario 2010*, Berlin.
- IHK/DIHT (1999): *Wachstum braucht Mobilität. Plädoyer für ein leistungsfähiges Straßennetz*, Bonn.
- Ilgmann, Gottfried (2004): Bahnreform: Ein durchschlagender haushaltspolitischer Erfolg?, in: Supplement zu *Bahn-Report*, Heft 2, S. 1-5.
- Ilgmann, Gottfried (2005): Trügerischer Erfolg, in: *die tageszeitung*, 23.05.2005, S. 11.
- INFRAS/IWW (2000): *External Costs of Transport. Accident, Environmental and Congestion Costs of Transport in Western Europe*, Zürich/Karlsruhe.
- IVU (2002): *Verkehrsentwicklungsplanung Berlin-Brandenburg – 3. Zwischenbericht*, Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg Referat 41 und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin Referat VII A, Potsdam/Berlin.
- Jachtenfuchs, Markus (2002): *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden.
- Janic, Milan (2001): Integrated transport systems in the European Union: an overview of some recent developments, *Transport Reviews*, Heft 4, S. 469-497.
- Kabinettsbeschluss vom 23.06.2004: *Bundeshaushaltsplan 2005*. Berlin.
- Kebir, Sabine (1991): *Gramscis Zivilgesellschaft*, Hamburg.
- Keimel, Hermann/Ralf Berghof/Jens Borken/Uwe Klann (2004): *Nachhaltige Mobilität integrativ betrachtet*, Berlin.
- Keller, Reiner (2004): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*, Opladen.
- Keller, Reiner et al. (2003): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse*, zwei Bände, Opladen.
- Kesselring, Sven/Eckhard F. Moritz/Wolfram Petzel/Gerlinde Vogl (2003): Kooperative Mobilitätspolitik: *Theoretische, empirische und praktische Perspektiven am*

*Beispiel München und Frankfurt, Rhein/Main*, Reihe des IMU – Institut für Medienforschung und Urbanistik München, Heft 3, München.

- Kloas, Jutta/Hartmut Kuhfeld/Uwe Kunert (2004): Straßenverkehr: Eher Ausweichreaktionen auf hohe Kraftstoffpreise als Verringerung der Fahrleistungen, in: *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 41, S. 121-128.
- Klumpp, Dieter (2002): Visionen und Realität in der Mobilitätsdiskussion, in: *Der Bürger im Staat*, Heft 3, S. 161-167.
- Knie, Andreas (1999): Plan zur Abschaffung des Privat-Automobils. Ein verkehrspolitischer und wissenschaftssoziologischer Feldversuch, in: Gerd Schmidt (Hrsg.): *Technik und Gesellschaft*, Jahrbuch 10, Frankfurt/M., S. 129-147.
- Kommission der Europäischen Union (1992a): *Grünbuch zu den Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt*, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Union (1992b): *Zur zukünftigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalpolitik einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität*, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Union (1995): Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for Internalising the External Costs of Transport in the European Union. Green Paper, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Union (2001): *Weißbuch. Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft*, Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Union (Directorate Energy and Transport) (2002): *European Union Energy and Transport in Figures 2002*, Brüssel.
- Kuhn, Thomas S. (1978): *Die Struktur wissenschaftlicher Revolution*, Frankfurt/M.
- Kunst, Friedemann (2004): Der Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin. Konfliktfelder bei der Umsetzung eines integrativen Ansatzes, in: Carsten Gertz/Axel Stein (Hrsg.): *Raum und Verkehr gestalten*, Berlin, S. 285-296.
- Kussau, Jürgen/Lutz Oertel (1974): Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972, in: Peter Grottian/Axel Murswiek (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg, S. 113-142.
- Kutter, Eckhard (1995): Berlin braucht umfassendes Konzept für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, in: *DIW-Wochenbericht*, Heft 9, S. 199-208.
- Kutter, Eckhard (1999): Die Region ist die Stadt – aber hierfür fehlen die Mobilitätskonzepte, in: *Verkehr und Technik*, Heft 12, S. 495-506.
- Kutter, Eckhard (2001): Koordinierte Stadt- und Verkehrsentwicklung – ein neues »altes« Mobilitätskonzept für regionale Lebensräume, in: *Berliner Akademie für weiterbildende Studien*, S. 55-84.

- Kutter, Eckhard (2004): Wegeplanung verfehlt strategische Ziele – Ein Bundesverkehrskonzept tut Not! Zur Bedeutung von globalen und regionalen Ursachenstrukturen für die strategische Planung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6, S. 353-363.
- Laaser, Claus-Friedrich/Peter Jakubowski (2003): Neue Wege der Verkehrswegefinanzierung im Spiegel raumordnerischer Ziele und Grundsätze, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 4, S. 278-291.
- LEP (1998): *Gemeinsamer Landesentwicklungsplan für den engeren Verflechtungsraum*, Berlin/ Potsdam.
- Linder, Wolf/Ulrich Mauer/Hubert Resch (1975): *Erzwungene Mobilität. Alternativen zur Raumordnung, Stadtentwicklung und Verkehrspolitik*, Köln/Frankfurt/M.
- Meadows, Donella H./Dennis L. Meadows (1972): *Die Grenzen des Wachstums*, Stuttgart.
- Meadows, Donella H./Dennis L. Meadows/Jorgen Randers (1992): *Die neuen Grenzen des Wachstums*, Stuttgart.
- Mehdorn, Hartmut (2002): Diskussionsbeitrag in: *Deutschland mobil, Probleme – Debatten – Lösungen*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum, Abt. Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Bonn, S. 87.
- Motzkus, Arnd (2004): Raum und Verkehr. Eine schwierige Beziehung? Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer integrativen Verkehrs- und Siedlungsplanung, in: Holger Dalkmann/Martin Lanzendorf/Joachim Scheiner (Hrsg.): *Verkehrsgenese. Entstehung von Verkehr sowie Potentiale und Grenzen der Gestaltung einer nachhaltigen Mobilität*, Mannheim, S. 223-239.
- Nebelung, Herrmann/Wolfgang Meyer (1974): Wege zur umweltfreundlichen Gestaltung des Individualverkehrs. Bericht über das Gutachten »Auto und Umwelt« des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 2, S. 56-61.
- O. A. (1929): Verkehrsmittel untereinander. Zusammenarbeit zwischen Automobil und Eisenbahn in der Schweiz, in: *Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen*, Heft 14, S. 209-211.
- Opaschowski, Horst W. (1999): *Umwelt. Freizeit. Mobilität. Konflikte und Konzepte*, Opeladen.
- Pällmann, Wilhelm (2004): Zehn Jahre Bahnreform: Bilanz und Ausblick, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 4, S. 127-133.
- Peak, Stephen (1994): *Transport in Transition. Lessons from the History of Energy*, London.

- Plehwe, Dieter (2001): Arbeitspolitische Probleme ungleicher Reorganisation. Zur Veränderung der Arbeit in Logistiknetzwerken, in: *Industrielle Beziehungen*, Heft 1, S.55-81.
- Plehwe, Dieter/Stefano Wescovi (2003): Beyond National Coherence: the Political Re-Grouping of European Companies, in: Marie-Saure Djelic/Sigrid Quack (eds.) *Globalisation and Institutions-Redefining the Rules of the Economic Game*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA.
- Plehwe, Dieter (2005): *Nachhaltigkeit und Integration: Leit- oder Ergänzungsbilder? Über Zielkonflikte, gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und Prozessdynamiken als Hintergrund der begrenzten Wirksamkeit von Nachhaltigkeits- und Integrationsdiskursen in der Europäischen Verkehrspolitik*, unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens »Mobilität im Wettbewerb« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Prätorius, Gerhard/Christian Wichert (2003): *Integrierte Verkehrspolitik als Realtypus – mehr als die Summe von Teillösungen?* Discussion Paper SP III 2003-112, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Prätorius, Gerhard/Christian Wichert (2004): *Die Ergänzung der Haushalts- durch Nutzerfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur*, Discussion Paper SP III 2004-108, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Presseerklärung (16.09.2004): *Umwelt-Halbzeit bei Rot-Grün – Verbände fordern konsequente ökologische Reform*.
- Prott, Jürgen (2003): *Öffentlichkeit und Gewerkschaften. Theoretische Ansätze und empirische Erkenntnisse*, Münster.
- Provisorischer Regionalausschuss (1990): *Arbeitsgruppe 12 (Verkehr), Verkehrsplanung für die Region Berlin, 1. Zwischenbericht*, Berlin.
- Reh, Werner (o. J.): *Der Bundesverkehrswegeplan 2003. Ziele, Methodik, Verfahren. Kritik und alternativen aus Sicht des BUND*, Haan.
- Richter, Emanuel (2005): Nachhaltigkeit – zeitgemäße Dimensionen eines politischen Begriffs, in: Leviathan, Heft 2, S. 255-272.
- Ritzau, Hans-Joachim/Karl Oettle/Jörn Pacht/Wolfgang Stoffels (2003): *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung*, Pürgen.
- RKB – Regierungskommission Bundesbahn (1993): *Abschlussbericht*, Bonn.
- ROB/Raumordnungsbericht (2004): *Zweiter gemeinsamer Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg*, Berlin/Potsdam.
- Robin Wood (2001): *Verkehr ökologisch gestalten*, Bremen.

- Rogall, Holger (2003): *Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe*, München.
- Rommerskirchen, Stephan (2003): *Was bringen neue Verkehrsdienstleistungen für Umwelt und Klima?* Vortrag anlässlich des 2. Berliner Mobilitätssalons von WZB und ACE am 13.11.2003 in Berlin.
- Rudolphi, o.A. (1929): Verkehrsmittel untereinander. Eisenbahnen und Kraftwagen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen*, Heft 28, S. 377-381; Heft 29, S. 394-397; Heft 30, S. 408-411.
- Sabatier, Paul A. 1993: »Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen«, in: Adrien Héritier (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 116-148.
- Sarkar, Saral (2001): *Die nachhaltige Gesellschaft. Eine kritische Analyse der Systemalternativen*, Zürich.
- Scharpf, Fritz W. (1976): *Does Organization Matter? Task Structure and Interaction in the Ministerial Bureaucracy*. Preprint Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin, I/76-12, Berlin.
- Schmidt, Vivien A. (2000): Values and Discourse in the Politics of Adjustment, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Eds.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Volume I. From Vulnerability to Competitiveness, Oxford, pp. 229-309.
- Schmucki, Barbara (2001): *Der Traum vom Verkehrsfluss. Städtische Verkehrsplanung seit 1945 im deutsch-deutschen Vergleich*, Frankfurt/New York.
- Schnell, Frank (1999): Neue Bundesregierung aber keine Wende in der Verkehrspolitik, in: *Internationales Verkehrswesen*, Heft 1+2, S. 163.
- Schöller, Oliver (2005): Das Leitbild einer integrierten Verkehrspolitik – Teil der Lösung oder Teil des Problems?, in: Ders. (Hrsg.): *Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung*, Wiesbaden, S. 170-193.
- Schöller, Oliver (2006): Verkehrspolitik: Ein mehrdimensionaler Ansatz mit sozialwissenschaftlichem Schwerpunkt, in: Ders./Weert Canzler/Andreas Knie (Hrsg.): a.a.O. (in Vorbereitung).
- Schöller, Oliver/Weert Canzler/Andreas Knie (Hrsg.): *Handbuch der Verkehrspolitik*, Wiesbaden (in Vorbereitung).
- Schöller, Oliver/Rammler, Stephan (2003): *Möglichkeiten und Grenzen integrierter Verkehrssysteme im Kontext einer wettbewerblichen Entwicklung des deutschen und europäischen Verkehrsmarktes – Begründung eines Forschungsvorhabens*. Discussion paper SP III 2003-105, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

- Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe des Landes Berlin, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1993): *Verkehrsentwicklungsplanung für die Region Berlin, 2. Zwischenbericht*, Berlin.
- Sherrington, C. E. R. (1929): Verkehrsmittel untereinander. Kraftwagenwettbewerb und Zusammenarbeit von Eisenbahn und Kraftwagen in England, in: *Verkehrstechnische Woche. Zeitschrift für das gesamte Verkehrswesen*, Heft 5, S. 49-54.
- Städtetag (2001a): *Daseinsvorsorge und Wettbewerb – Für und Wider einer wirtschaftlichen Betätigung der Städte*, Köln.
- Städtetag (2001b): *Vorbericht für die 172. Sitzung des Hauptausschusses am 6./7. November 2001 in Berlin*, TOP 5: Rahmenrichtlinien für die Daseinsvorsorge, Köln.
- Stopford, John/Susan Strange/John S. Henley (1991): *Rival states, rival firms. Competition for world market shares*, Cambridge.
- Stopka, Ulrike (2003): Verkehrstelematik – Im Spannungsfeld von Beschleunigung und Stillstand, in: Dieter Klumpp/Herbert Kubicek/Alexander Roßnagel (Hrsg.): *next generation information society? Notwendigkeit einer Neuorientierung*, Mössingen-Talheim, S. 307-318.
- Süddeutsche Zeitung (SZ) (2004) vom 13.10.2004
- Thiele, Patrick (2002): Deutschland vor dem Verkehrsinfarkt, in: *Standort Deutschland. Stark machen für die Zukunft*, Auftaktveranstaltung der IHK Offenbach vom 20.01.2002, S. 21-24 [http://www.ihk-koblenz.de/gen\\_PDF/Standortbrochure.pdf](http://www.ihk-koblenz.de/gen_PDF/Standortbrochure.pdf)
- Tremmel, Jörg (2003): *Nachhaltigkeit als politische und analytische Kategorie. Der deutsche Diskurs um nachhaltige Entwicklung im Spiegel der Interessen der Akteure*, München.
- UBA (Hrsg.) (1999): *Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung*, Heft 4,
- UBA/Statistisches Bundesamt (2004): *Verkehr und Umwelt – Umweltökonomische Gesamtrechnung 2004*, Berlin.
- VCD – Verkehrsclub Deutschland (2004): *Bahn 21*, erstellt durch die Nahverkehrsberatung Südwest in Heidelberg und die Gesellschaft für fahrgastorientierte Verkehrsplanung in Nürnberg, Bonn.
- VDA (1995): *Straße und Schiene*, Frankfurt/M.
- VDA (2004): *Die deutsche Automobilindustrie in der erweiterten EU – Motor der Integration*, Frankfurt/M.
- Verkehrstechnische Woche (1929), Heft 5 (England), Heft 14 (Schweiz), Heft 28/29/30 (USA).
- Vester, Frederic (1990): *Ausfahrt Zukunft. Strategien für den Verkehr von morgen. Eine*

- Systemuntersuchung*, München.
- Vester, Frederic (1995): *Crashtest Mobilität. Die Zukunft des Verkehrs – Fakten, Strategien, Lösungen*, München.
- Vieler, Alexander (1986): *Interessen, Gruppen und Demokratie. Eine sozialökonomische Untersuchung über den Einfluss von Interessenverbänden auf wirtschaftspolitische Entscheidungen*, Tübingen.
- Voigt, Fritz (1960): *Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Verkehrssystems*, Berlin.
- Vzbv/Verbraucherzentrale Bundesverband (2004): *Verbraucherschutz in netzgebundenen Märkten. Wie viel Staat braucht der Markt?* Berlin.
- Wachs, Martin (1993): Book Review of *Fast Wheels, Slow Traffic: Urban Transport Choices* by Charles L. Wright, in: *Transportation Research A*, Vol. 27A, No. 4, pp. 337-338.
- WCED (1987): *Our Common Future*, Oxford/New York.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1989): *Erdpolitik*, Darmstadt.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich/Amory B. Lovins/Hunter L. Lovins (1995): *Faktor vier. Doppelter Wohlstand halbiertes Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome*, München.
- Wesseling, Christoph (2000): *Verflechtungsstrukturen im Metropolenraum Berlin-Brandenburg. Planung und Perspektiven für den Verflechtungsraum*, hrsg. v. d. Technischen Universität Cottbus, Cottbus.
- Willeke, Rainer (2000): *Nachhaltigkeit durch Wachstum*, Kölner Texte und Thesen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.
- Wolf, Winfried (2004): *Die Bahn im Spannungsfeld zwischen Privatisierung und öffentlichem Eigentum. Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und Deutschland*, in: Heiner Mohnheim/Klaus Nagorni (Hrsg.): *Die Zukunft der Bahn. Zwischen Bürgernähe und Börsengang*, Baden, S. 16-50.
- Wolf, Winfried (2005): *Die Verkehrspolitik der Europäischen Union. Die Theorie vom »integrierten Verkehr«, die Topographie der Verkehrs-Lobby und die verkehrliche Realität*, unveröffentlichtes Manuskript im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhabens »Mobilität im Wettbewerb« am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Wolf, Winfried (2006): *Freie Fahrt für die Konzerne – Die Verkehrspolitik der Europäischen Union*, Münster.
- Wright, Charles L. (1992): *Fast Wheels, Slow Traffic. Urban Transport Choices*, Philadelphia.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (1998): *Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltbelastungen durch Ruß, Benzol, Ozon und CO<sub>2</sub>. Analyse und Konfliktbewertung von Landes- und Stadtplanungsmaßnahmen im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg*, Zusammenfassender Endbericht, Wuppertal.

Würdemann, Gerd/Niklas Sieber (2004): Raumwirksamkeitsanalyse in der Bundesverkehrswegeplanung 2003, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 6, S. 365-377.





## I. TRÄGER DER WISSENSCHAFTLICHEN VERKEHRSPOLITIK

Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik an der TU-Hamburg-Harburg  
Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST)  
Büro für integrierte Verkehrsplanung und Stadtentwicklung  
Deutsche Bank Research  
Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Deutsches Institut für Wirtschaftswissenschaften (DIW)  
Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen  
Forschungsstätte Evangelische Studiengemeinschaft (FEST)  
Institut der Deutschen Wirtschaft  
Institut für Mobilitätsforschung (IFMO)  
Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr an der TU-Aachen (ISB)  
Institut für Verkehrsforschung  
Institut für Verkehrswissenschaften an der Uni Köln (IfW)  
Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung an der TU-Karlsruhe (IWW)  
Öko-Institut Freiburg  
Ökoinstitut Wuppertal  
Projektgruppe Mobilität am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB)  
Studiengesellschaft für den kombinierten Verkehr  
Umwelt und Prognose-Institut Heidelberg (UPI)  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
Zentrum für integrierte Verkehrssysteme

## II. TRÄGER DER PRAKTISCHEN VERKEHRSPOLITIK

### 1. Nationale Träger der Verkehrspolitik

#### 1.1 Nationalstaatliche Organe

Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat  
BMVBW

PDS  
FDP  
Bündnis90/Die Grünen  
SPD  
CDU

## **2. Nationale Interessenorganisationen**

### **2.1 Interessenorganisationen im Wirtschaftsbereich**

#### **2.1.1 Interessenorganisationen und Unternehmen der Verkehrswirtschaft**

##### **2.1.1.1 Branchenorganisationen**

###### **Bauwirtschaft:**

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB)  
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB)

###### **Verkehrsvermittlung:**

Deutscher Speditions- und Logistikverband  
Vereinigung Deutscher Kraftwagenspediteure  
Bundesverband Möbelspedition  
Interessengemeinschaft der Bahnspediteure  
Zentralverband Deutscher Schiffsmakler  
Deutscher Reisebüro und Reiseveranstalter Verband

###### **Straßenverkehr:**

Verband der Deutschen Autoindustrie (VDA)  
Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer  
Deutscher Taxi und Mietwagenverband  
Bundesverband der Autovermieter  
Bundesverband CarSharing  
Verband der Automobilindustrie  
Zentralverband Deutsches Kraftfahrzeuggewerbe  
Caravaning Industrie Verband  
Verband der Fahrrad- und Motorradindustrie

**KEP Dienste:**

Bundesverband Internationaler Express- und Kurierdienste  
Bundesverband der Kurier-Express-Paket-Dienste

**Eisenbahntransport:**

Verband der Bahnindustrie in Deutschland  
Vereinigung für Wettbewerb im Schienenverkehr

**Binnenschifffahrt:**

Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt  
Bundesverband der Selbständigen, Abt. Binnenschifffahrt  
Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen

**Seeschifffahrt:**

Verband Deutscher Reeder  
Verband für Schiffbau und Meerestechnik  
Verband der Fährschifffahrt und Fährtouristik  
Luftverkehr:  
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen  
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen  
Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie  
Board of Airline Representatives in Germany

**ÖPNV:**

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen

**Lagerei:**

Verband Gewerblicher Tanklagerbetriebe  
Verband Deutscher Kühlhäuser und Kühllogistikunternehmen

**Verkehrsübergreifend:**

Deutsches Verkehrsforum

**Sonstige:**

Verband Deutscher Seilbahnen und Schlepplifte

### **2.1.1.2 Kammerorganisationen**

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

### **2.1.1.3 Arbeitgeberorganisationen (Interessenorganisationen der Kunden der Verkehrswirtschaft)**

Bundesverband der Deutschen Industrie  
Bundesverband Werkverkehr und Verlager  
Verband Deutsches Reisemanagement

### **2.1.1.4 Sonstige Interessenorganisationen der Unternehmen**

Pro Mobilität  
Allianz pro Schiene  
Die Bahnen

### **2.1.1.5 Unternehmen**

DaimlerChrysler  
Volkswagen  
BMW  
DB AG  
Siemens

### **2.1.2 Interessenorganisationen der Berufe, Arbeitnehmer und Arbeitgeber**

Gewerkschaft TRANSNET  
Verkehrsgewerkschaft GDBA  
Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer GdL  
Bundesverband der See- und Hafenlotsen  
Fachverband der Flugsicherung  
Unabhängige Flugbegleiterorganisation  
Gewerkschaft der Flugsicherung  
Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di)  
Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU)  
Verband Deutscher Kapitäne und Schiffsoffiziere  
Vereinigung der Techniker im Straßenbau  
Verband Deutscher Eisenbahningenieure  
Bundesvereinigung der Fahrlehrerverbände  
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrserzieher

Bundesverband der Deutschen Verkehrsflugzeugführer und Flugingenieure  
Industriegewerkschaft Metall (IG Metall)  
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

### **2.1.3 Interessenorganisationen der Verbraucher**

Verbraucherzentrale Bundesverband  
Pro Bahn

### **2.2 Interessenorganisationen von Gebietskörperschaften**

Deutscher Städte- und Gemeindebund  
Deutscher Städtetag  
Deutscher Landkreistag  
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

### **2.3 Interessenorganisationen des privaten Verkehrs (Freizeitbereich)**

Verkehrsclub Deutschland  
Allgemeiner Deutscher Automobil-Club  
Auto Club Europa  
Auto- und Reiseclub Deutschland  
Automobilclub von Deutschland  
Bundesverband der Motorradfahrer  
Fußgängerschutzverein FUSS  
Bund Deutscher Radfahrer  
Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club  
Deutscher Aero Club  
Verband der Allgemeinen Luftfahrt

### **2.4 Interessenorganisationen im Sozialbereich**

Paritätischer Wohlfahrtsverband

### **2.5 Zivilgesellschaftliche Interessenorganisationen**

#### **Stiftungen:**

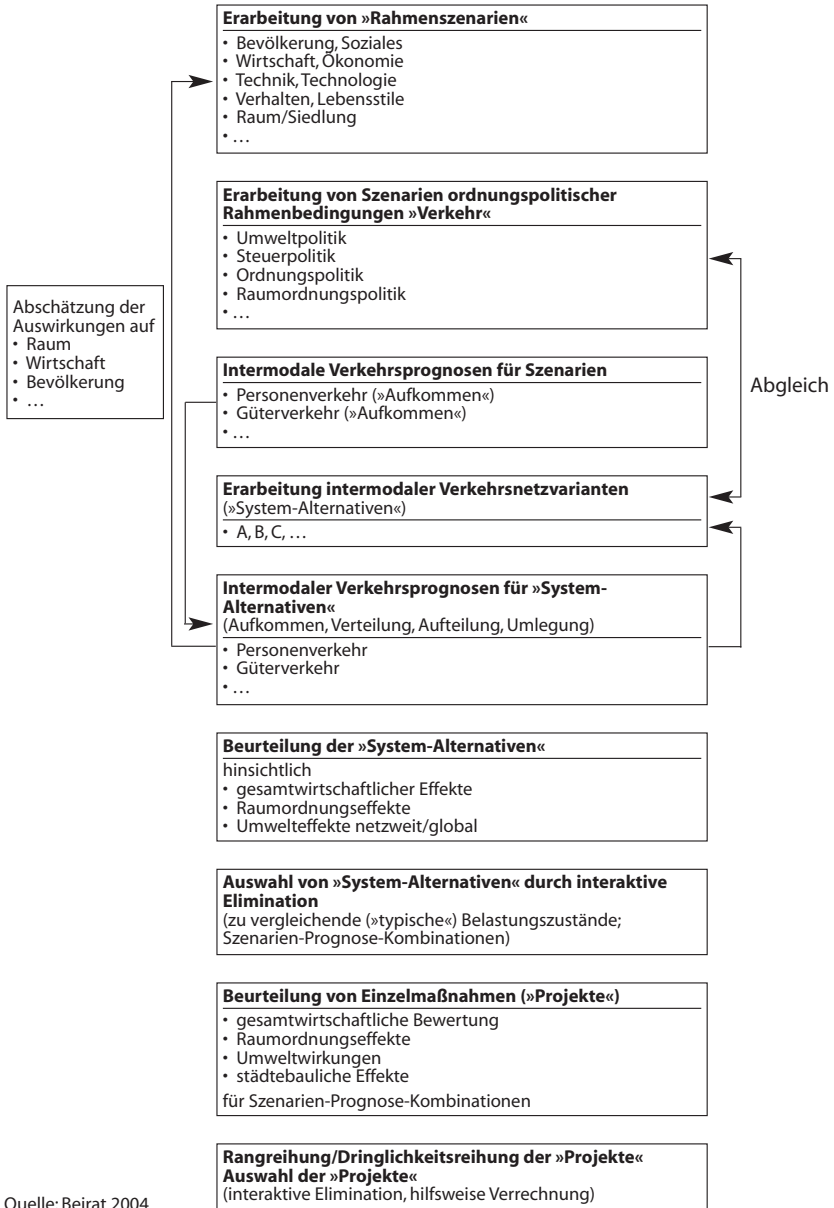
Friedrich-Naumann-Stiftung  
Bertelsmann-Stiftung  
Heinrich-Böll-Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Volkswagen-Stiftung  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Hans-Böckler-Stiftung

**Sonstige:**

Deutscher Verkehrsgerichtstag  
Deutsche Verkehrswacht  
Deutscher Verkehrssicherheitsrat  
Bundesvereinigung gegen Fluglärm  
Bundesvereinigung gegen Schienenlärm  
Rat für Nachhaltigkeit  
Bund für Umwelt und Naturschutz  
Greenpeace  
Arbeitskreis Verkehr und Umwelt e.V.  
Robin Wood  
Forum Mensch und Verkehr  
Evangelische Akademien

**Abb. 9: Arbeitsschritte einer integrierten Bewertung von »System-Alternativen« und Projekten**



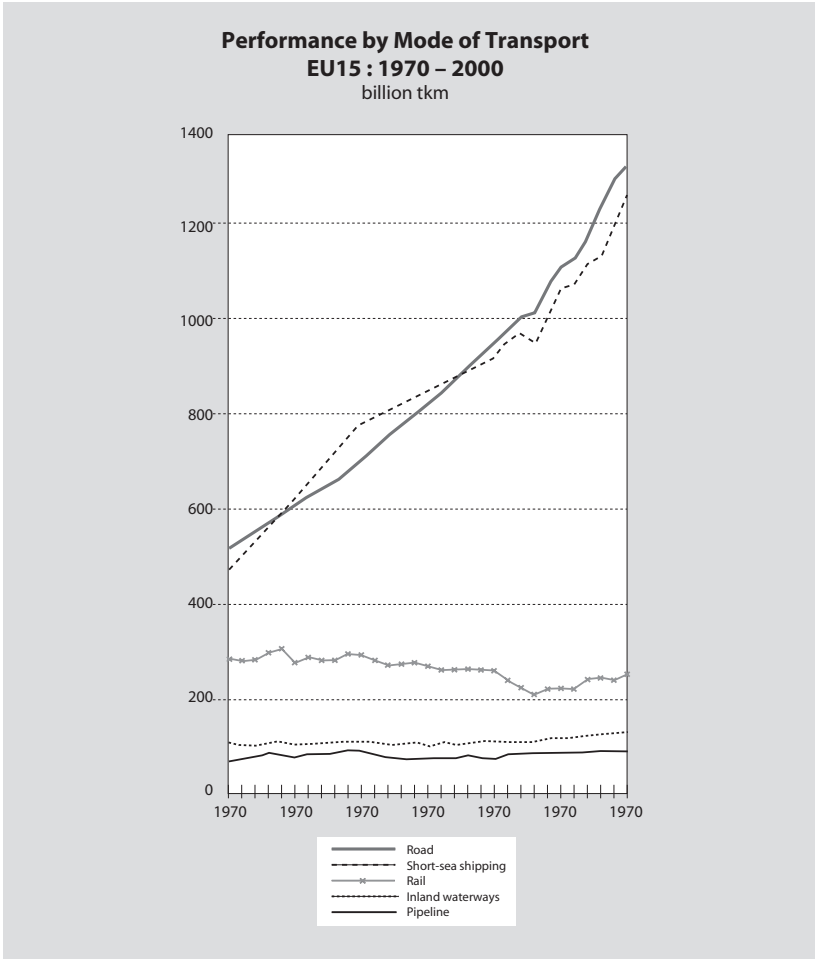
**Tabelle 6: Die weltweite Macht der Öl- und Autolobby  
Die 25 größten Industriekonzerne der Welt 2003**

Nr.	Unternehmen/Name	Land	Branche	Umsatz Mrd. US \$	Beschäftigte
1*	BP	GB	Mineralöl	232,6	103.700
2*	Exxon Mobil	US	Mineralöl	222,9	88.300
3*	Royal Dutch Shell	GB/NL	Mineralöl	201,7	119.000
4*	General Motors	US	Auto	195,3	326.000
5*	Ford Motor	US	Auto	164,5	327.530
6*	DaimlerChrysler	D	Auto	156,5	362.063
7*	Toyota Motor	J	Auto	53,1	264.410
8	General Electric	US	Financials	134,2	305.000
9*	Total	F	Mineralöl	118,4	110.780
10*	ChevronTexaco	US	Mineralöl	112,9	61.530
11*	ConocoPhillips	US	Mineralöl	99,5	39.000
12*	Volkswagen	D	Auto	98,6	336.840
13	IBM	US	Büromasch.	89,1	319.270
14	Siemens	D	Elektronik	80,5	417.000
15	Hitachi	J	Elektronik	76,4	326.340
16	Hewlett-Packard	US	Computer	73,1	142.000
17*	Honda Motor	J	Auto	72,3	131.600
18	Sony	J	Elektronik	66,3	162.000
19	Matsushita Electric	J	Elektronik	66,2	290.490
20*	Nissan Motor	J	Auto	65,8	123.650
21	Nestlé	CH	Lebensmittel	65,4	253.000
22*	Peugeot PSA/Citroen	F	Auto	61,3	199.900
23	Altria	US	Tabak	60,7	165.000
24*	ENI	I	Mineralöl	59,3	76.500
25*	Sinopec	China	Mineralöl	55,1	854.700
Summen				2781,8	<b>5.905.500</b>
Davon Öl/Auto (=*)				<b>2069,9</b>	<b>3.525.500</b>
Öl/Auto in Prozent der Gesamtsummen:			74,4 %	<b>59,7 %</b>	

• = Teil des Öl-Auto-Sektors

Quelle: Berechnet auf der Basis der »Global 500« aus der US-Zeitschrift Fortune vom 26.7.2004.

Abb. 10: Performance by Mode of Transport



Quelle: Kommission 2002: 3.4.1

**Tabelle 7: Combined transport/Traffic by company**

<b>Traffic of UIRR companies Consignments* (thousands)</b>				
<b>Company</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>change 01/00 %</b>
<b>International traffic</b>				
<b>Kombiverkehr, D</b>	356.0	374.8	372.8	- 0.5
<b>Hupac, CH</b>	184.4	231.1	223.5	- 3.3
<b>Ökombi, A</b>	133.6	148.8	166.0	+ 11.6
<b>Cemat, I</b>	132.3	149.4	159.5	+ 6.7
<b>Novatrans, F</b>	75.8	77.3	72.8	- 5.8
<b>Hungarocombi, H</b>	60.8	61.8	66.6	+ 7.8
<b>T.R.W., B</b>	55.1	57.7	60.8	+ 5.3
<b>Bohemiacombi, CZ</b>	54.9	59.0	47.5	- 19.5
<b>Trailstar, NL</b>	24.5	26.4	31.8	+ 20.4
<b>Adria Combi, SLO</b>	17.8	19.2	20.8	+ 8.1
<b>National traffic</b>				
<b>Novatrans, F</b>	164.6	176.1	166.3	- 5.6
<b>Cemat, I</b>	200.3	194.3	162.4	- 16.4
<b>Kombiverkehr, D</b>	194.4	163.3	161.2	- 1.3
<b>Ökombi, A</b>	81.5	117.1	132.1	+ 12.7
<b>Hupac, CH</b>	16.6	16.2	14.4	- 10.8

<b>Tonne-kilometres</b>			<b>Traffic % of consignments</b>		
<b>Year</b>	<b>bio tkm</b>	<b>of which national</b>	<b>Semi-trailers</b>	<b>Rolling road</b>	<b>Swap bodies</b>
<b>1990</b>	19	7	20 %	18 %	62 %
<b>1995</b>	25	7	14 %	19 %	67 %
<b>1996</b>	28	8	12 %	20 %	68 %
<b>1997</b>	30	8	10 %	19 %	71 %
<b>1998</b>	30	8	9 %	20 %	71 %
<b>1999</b>	29	8	9 %	22 %	69 %
<b>2000</b>	32	8	9 %	23 %	68 %
<b>2001</b>	32	7	9 %	24 %	67 %

<b>Traffic of Intercontainer-Interfrigo 1000 TEU</b>				
<b>Type of transport</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>change 01/00 %</b>
<b>Combined Transport</b>	1075.0	961.7	834.9	- 13.2

Quelle: Kommission 2002: 3.4.17 [Note: TEU: twenty foot equivalent unit (corresponds to 10-12 tonnes);

\*Consignment = equivalent of an average road transport (= 2.3 TEU)]

**edition** der Hans-Böckler-Stiftung  
**bisher erschienene Reihentitel** ab Band 104

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Sozialkriterien im Nachhaltigkeitsrating	13104	3-935145-80-2	19,00
<i>Rainer Frentzel-Beyme • Boris Oberheitmann</i> Arbeiten mit Styrol. Neuropsychologische Störungen bei niedriger Dosierung	13105	3-935145-82-9	12,00
<i>Axel Olaf Kern • Ernst Kistler • Florian Mamberger • Ric Rene Unteutsch • Bianka Martolock • Daniela Wörner</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 1): Definitionsprobleme und Implikationen von Leistungsausgrenzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung	13107	3-935145-84-5	18,00
<i>Dea Niebuhr • Heinz Rothgang • Jürgen Wasem • Stefan Greß</i> Die Bestimmung des Leistungskatalogs in der gesetzlichen Krankenversicherung (Band 2): Verfahren und Kriterien zur Bestimmung des Leistungskatalogs in der Gesetzlichen Krankenversicherung vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen	13108	3-935145-85-3	28,00
<i>Yasmine Chahed • Malte Kaub • Hans-Erich Müller</i> Konzernsteuerung börsennotierter Aktiengesellschaften in Deutschland	13109	3-935145-86-1	14,00
<i>Klaus Löbke</i> Die europäische Chemieindustrie. Bedeutung, Struktur und Entwicklungsperspektiven	13110	3-935145-87-X	25,00
<i>Friedrich Hauss • Dörthe Gatermann</i> Schaffung von Handlungs- und Unterstützungsstrukturen zur Erhöhung der Nutzerkompetenz von Krankenversicherten	13111	3-935145-88-8	10,00
<i>Andreas Diettrich • Korinna Heimann • Rita Meyer</i> Berufsausbildung im Kontext von Mobilität, interkulturellem Lernen und vernetzten Lernstrukturen	13112	3-935145-89-6	16,00
<i>Uwe Fachinger • Anna Frankus</i> Selbständige im sozialen Abseits	13113	3-935145-90-X	13,00
<i>Frank Havighorst</i> Jahresabschluss von Krankenhäusern. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13114	3-935145-91-8	14,00
<i>Achim Sollanek</i> Versicherungsbilanzen nach deutschem Handelsrecht	13115	3-935145-92-6	10,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Kuno Schedler • John Philipp Siegel</i> Strategisches Management in Kommunen	13116	3-935145-93-4	28,00
<i>Marita Körner</i> Riesterrente, Eichelförderung und geschlechtereinheitliche Tarife	13117	3-935145-94-2	10,00
<i>Arno Prangenberg • Manuela Aldenhoff</i> Steuerliche Grundlagen der Umwandlung von Unternehmen	13118	3-935145-95-0	12,00
<i>Andrea Jochmann-Döll • Karin Tondorf</i> Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor	13119	3-935145-96-9	16,00
<i>Andreas Boes • Michael Schwemmlé</i> Herausforderung Offshoring, Auslagerung von IT-Dienstleistungen aus Unternehmen	13120	3-935145-97-7	15,00
<i>Wolfgang Gerstberger • Wolfram Schmittel</i> Public Private Partnership	13121	3-935145-98-5	15,00
<i>Barbara Sternberger-Frey</i> Finanzwirtschaftliche Kennzahlen als Basis von Erfolgsbeteiligungen	13122	3-935145-99-3	10,00
<i>Johannes Koch • Winfried Heidemann • Christine Zumbeck</i> Nutzung elektronischer Netze zur Unterstützung des Lernens im Betrieb	13123	3-86593-001-8	12,00
<i>Wolfgang Däubler</i> Kontrolle von Arbeitsverträgen durch den Betriebsrat	13124	3-86593-002-6	12,00
<i>Klaus Hess • Siegfried Leittretter</i> Innovative Gestaltung von Call Centern – Kunden- und arbeitsorientiert	13125	3-86593-000-X	10,00
<i>Margarethe Herzog (Hrsg.)</i> Gender Mainstreaming	13126	3-86593-003-4	28,00
<i>Elke Wiechmann</i> Lokale Gleichstellungspolitik vor der Trendwende oder die modernisierte Tradition	13127	3-86593-004-2	18,00
<i>Christoph Andersen • Marcus Beck • Stephan Selle (Hrsg.)</i> Konkurrieren statt Privatisieren	13128	3-86593-005-0	18,00
<i>Bernhard Hillebrand</i> Ökologische und ökonomische Wirkungen der energetischen Sanierung des Gebäudebestandes	13129	3-86593-006-9	10,00
<i>Angela Wroblewski • Andrea Leitner</i> Lernen von den Besten. Interdependenzen von Frauenerwerbsbeteiligung und Geburtenzahlen im Ländervergleich	13130	3-86593-007-7	15,00

	Bestellnr.	ISBN	Preis/€
<i>Hartmut Küchle</i> Rüstungsindustrie transatlantisch? Chancen und Risiken für den deutschen Standort	13131	3-86593-008-5	12,00
<i>Klaus Maack</i> Wachstumspol Stettin und Auswirkungen auf die Entwicklung der deutschen-polnischen Grenzregion	13132	3-86593-009-3	18,00
<i>Herbert Baum • Klaus Esser • Judith Kurte • Jutta Schneider</i> Regionale Entwicklung und der Frankfurter Flughafen	13133	3-86593-010-7	15,00
<i>Anita Pfaff • Gert G. Wagner • Jürgen Wasem</i> Zwischen Kopfpauschale und Bürgerversicherung	13134	3-86593-011-5	24,00
<i>Hartmut Küchle</i> Die Neustrukturierung des deutschen Rüstungsmarktes als industriepolitische Aufgabe	13135	3-86593-012-3	20,00
<i>Mechthild Kopel • Sandra K. Saeed • Dietrich Englert</i> Gender Mainstreaming	13136	3-86593-013-1	i. Vorb.
<i>Mathias Hein • Gertrud Hovestadt • Johannes Wildt</i> Forschen Lernen	13137	3-86593-014-X	12,00
<i>Oliver Farhauer</i> Humanvermögensorientierung in Grundsicherungssystemen	13138	3-86593-015-8	18,00
<i>Andreas Pentz • Achim Sollanek</i> Cash-Pooling im Konzern	13139	3-86593-016-6	15,00
<i>Volker Eichener • Rolf G. Heinze</i> Beschäftigungspotenziale im Dienstleistungssektor	13140	3-86593-017-4	29,00
<i>Peter Kalkowski • Otfried Mickler</i> Projektorganisation in der IT- und Medienbranche	13141	3-86593-018-2	28,00
<i>Riza Gürel</i> Betriebsverfassungsgesetz in türkischer Sprache	13142	3-86593-019-9	15,00
<i>Henry Schäfer • Philipp Lindenmayer</i> Externe Rechnungslegung und Bewertung von Humankapital	13143	3-86593-020-4	10,00
<i>Ulrike C. Kannengießler</i> Arbeitsschutz für Frauen	13144	3-86593-021-2	15,00
<i>Carsten Würmann</i> Was heißt hier eigentlich gewerkschaftlich?	13145	3-86593-022-2	i. Vorb.
<i>Dorothee Beck (Hrsg.)</i> Zeitarbeit als Betriebsratsaufgabe	13146	3-86593-023-9	15,00
<i>Martin Führ • Andrea Baukowitz (Hrsg.)</i> Evaluierung regionalwirtschaftlicher Wirkungsanalysen	13147	3-86593-024-7	19,00

Bestellnr.	ISBN	Preis/€
------------	------	---------

<i>Birgit K. Mielke</i> Grundlagen des handelsrechtlichen Jahresabschlusses und Jahresabschlussanalyse	13148	3-86593-025-5	10,00
<i>Thomas Ebert</i> Generationengerechtigkeit in der gesetzlichen Renten- versicherung – Delegitimation des Sozialstaates?	13149	3-86593-026-3	18,00
<i>Marcus Kahmann</i> Mit vereinten Kräften. Ursachen, Verlauf und Konsequenzen der Gewerkschaftszusammenschlüsse von IG BCE und ver.di	13150	3-86593-027-1	i. Vorb.
<i>Sibel Vurgun (Hrsg.)</i> Gender und Raum	13152	3-86593-029-8	28,00
<i>Achim Sollanek</i> Bankbilanzen nach deutschem Handelsrecht. Betriebswirtschaftliche Handlungshilfen	13153	3-86593-030-1	12,00
<i>Siegfried Leittretter (Hrsg.)</i> Energieeffizientes Krankenhaus – für Klimaschutz und Kostensenkung	13154	3-86593-031-X	18,00
<i>Klaus Maack • Jesco Kreft • Eckhard Voss</i> Zukunft der Milchwirtschaft	13155	3-86593-032-8	18,00
<i>Jürgen Enders</i> Promovieren als Prozess – Die Förderung von Promovierenden durch die Hans-Böckler-Stiftung	13160	3-86593-037-9	12,00
<i>Thomas Blanke</i> Vorrats-SE ohne Arbeitnehmerbeteiligung	13161	3-86593-038-7	i. Vorb.

Ihre Bestellungen senden Sie bitte unter Angabe der Bestellnummern an den Setzkasten oder unter Angabe der ISBN an Ihre Buchhandlung. Ausführliche Informationen zu den einzelnen Bänden können Sie dem aktuellen Gesamtverzeichnis der Buchreihe **edition** entnehmen.

Setzkasten GmbH  
Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax 0211-408 00 90 40  
E-Mail mail@setzkasten.de

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)**

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst »Böckler Impuls« begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin »Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen« informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 02 11/77 78-225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** ■■■

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

