



Lobbyismus im Verkehrssektor

Oliver Schwedes

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Akteurskonstellation Politikfeld Verkehr	3
3	Dimensionen der Macht	13
4	Lobbying durch Expertokratien – Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen	16
5	Fazit	18
	Literatur	19

Zusammenfassung

Dem Beitrag liegt die These zugrunde, dass das Lobbying im Verkehrssektor nicht ohne die Berücksichtigung der Macht- und Herrschaftsverhältnisse verstanden werden kann. Deshalb wird zunächst das Politikfeld Verkehr mit seinen verschiedenen Akteuren und ihren unterschiedlichen Interessen vorgestellt. Daraufhin werden die Machtmechanismen skizziert, denen sich das Lobbying im Verkehrssektor bedient, und seine konkrete politische Einflussnahme am Beispiel eines wichtigen Expertengremiums demonstriert. Der Beitrag zeigt, dass das erfolgreiche Lobbying für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf ein Verständnis über die Macht- und Herrschaftsverhältnisse im Politikfeld Verkehr angewiesen ist, um sie für sich nutzbar machen zu können.

Schlüsselwörter

Macht · Herrschaft · Verkehr · Nachhaltigkeit · Politik

O. Schwedes (✉)

Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Technische Universität Berlin, Institut für Land- und Seeverkehr, Berlin, Deutschland

E-Mail: oliver.schwedes@tu-berlin.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

A. Polk, K. Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*,

https://doi.org/10.1007/978-3-658-32324-0_22-1

1 Einleitung

Am Dienstagmorgen, dem 23. März 2021, verkündete die damalige Bundeskanzlerin, Angela Merkel, die am Tag zuvor in der Ministerkonferenz ausgehandelte COVID-19-Pandemie bedingte ‚Osterruhe‘. Demnach sollten Donnerstag und Freitag vor dem Osterwochenende sowohl private wie wirtschaftliche Aktivitäten vollständig eingestellt werden, um den bis dahin stetig wachsenden Infektionszahlen durch die Einschränkung der Mobilität entgegenzuwirken. Noch am selben Tag traf sich die Bundeskanzlerin mit ihrer ehemaligen Kanzleramtschefin und jetzigen Verbandspräsidentin der Automobilindustrie, Hildegard Müller, zum ‚Autogipfel‘. Am nächsten Tag nahm Angela Merkel den politischen Beschluss der ‚Osterruhe‘, der kurz zuvor einstimmig von sechzehn Ministerpräsidenten beschlossen wurde, ohne Rücksprache eigenmächtig zurück. Während sich das ganze Land irritiert und verunsichert zeigte, lobte die Verbandspräsidentin Müller umgehend die Bundeskanzlerin.

Lobbyismus ist nur *ein* Instrument der verkehrspolitischen Einflussnahme, das wie jedes andere Instrument seine spezifische Wirkung erst in Abhängigkeit mit den jeweiligen gesellschaftlichen Machtverhältnisse entfaltet. Selbst wenn der ökologische Verkehrsclub Deutschland e. V. (VCD) die Mechanismen des Lobbyismus ebenso gut beherrscht wie der Allgemeine Deutsche Automobil-Club e. V. (ADAC), indem er etwa den ‚Drehtüreffekt‘ für sich zu nutzen weiß, wird er dennoch nicht die gleiche Wirkungsmacht entfalten wie sein autoaffiner Konkurrent. Deshalb ist die Forderung nach Kontrollmechanismen wie dem Lobbyregister zweifellos eine notwendige Voraussetzung für einen transparenten Lobbyismus in demokratischen Gesellschaften. Diese Maßnahmen sind aber solange nicht hinreichend, die ungleiche Einflussnahme unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessensgruppen auszugleichen, wie die gesellschaftlichen Macht- und die sich daraus ergebenden Herrschaftsverhältnisse nicht thematisiert werden (Lukes 2005). Die Wirkungsmacht des Lobbyismus hängt ganz wesentlich von der Ausgestaltung der Macht- und Herrschaftsverhältnisse ab, sie bilden den Nährboden auf dem sich der Lobbyismus mehr oder weniger gut entwickelt. Der verengte Blick auf die Mechanismen des Lobbyismus, verstanden als politische Einflussnahme über personelle Kontakte, verkennt die grundlegende Bedeutung von strukturellen Macht- und Herrschaftsverhältnissen für den Erfolg oder Misserfolg von Lobbyismus. Das bedeutet aber auch umgekehrt, dass die Blockade der ‚Drehtür‘ nicht hinreicht, um den politischen Einfluss mächtiger gesellschaftlicher Gruppen einzuhegen. Vielmehr ist zu vermuten, dass sich die Lobbyistin Hildegard Müller (Lobbypedia 2021a) trotz ‚Drehtür‘ bei der Bundeskanzlerin nicht ebenso erfolgreich für die sozialen und ökologischen Ziele beispielsweise der *Deutschen Umwelthilfe* hätte einsetzen können.

Dem Beitrag liegt die These zugrunde, dass Lobbying ohne die Berücksichtigung der zugrunde liegenden Macht- und Herrschaftsverhältnisse nicht angemessen verstanden werden kann. Deshalb wird in diesem Handbuchbeitrag nicht auf die vielfältigen personengebundenen Einzelbeispiele verkehrspolitischen Lobbyings eingegangen (Bülow 2021), sondern im ersten Schritt die Akteurskonstellation im Politikfeld Verkehr vorgestellt. Vor dem Hintergrund der dort skizzierten

unterschiedlichen Interessenlagen werden im zweiten Schritt Mechanismen der Macht- und Herrschaftsausübung präsentiert, die Lobbyisten für sich nutzen. Abschließend wird an einem konkreten Beispiel die institutionalisierte verkehrspolitische Einflussnahme auf die Verkehrswissenschaft demonstriert, deren Ergebnisse sich in unpersönlichen, technischen Regelwerken manifestieren.

2 Akteurskonstellation Politikfeld Verkehr¹

Im Folgenden werden die Akteure im verkehrspolitischen Feld verortet. Sinn der Verortung ist es, das Verhältnis der Akteure in Bezug auf das allgemeingültige Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik anschaulich darzustellen. Gleichzeitig soll durch die Topografie die Stellung der Träger zueinander ersichtlich werden. Das Ergebnis ist eine Visualisierung der Topografie der Akteurslandschaft in der deutschen Verkehrspolitik.

2.1 Das ausdifferenzierte Nachhaltigkeitsdreieck

Zur Systematisierung der Handlungsfelder innerhalb des Diskurses der nachhaltigen Verkehrspolitik wird das integrierende Nachhaltigkeitsdreieck (IND) nach Hauff und Kleine (2005) angewendet. Ausgehend vom allgemeingültigen Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das auf den drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales fußt, kritisieren die Autoren, dass die jeweiligen Säulen bisher zu stark isoliert voneinander betrachtet werden. Hierdurch werden nicht nur wichtige Zusammenhänge zwischen den drei Integrationsstrategien vernachlässigt, auch bildet das Drei-Säulen-Modell in nicht ausreichender Form die Komplexität der politischen Inhalte bzw. Handlungsfelder ab. Ein ausdifferenziertes Nachhaltigkeitsdreieck, welches die drei Säulen als äußere Gravitationspunkte eines Dreiecks begreift und die Grenzen zwischen diesen auflöst, könnte demnach für eine feinkörnigere Verortung von Indikatoren, politischen Inhalten und Akteuren sorgen (siehe Abb. 1). Auch ließe sich die Zielbeziehung von unterschiedlichen Programmatiken besser beschreiben und somit mögliche Konfliktlinien bzw. positive Beziehungen ersichtlich machen.

Im Folgenden wird das IND zunächst dazu genutzt, das Politikfeld Verkehr im Sinne des Leitbilds der nachhaltigen Verkehrspolitik inhaltlich zu strukturieren. Demnach sind die drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales als die Eckpunkte des Dreiecks zu verstehen, die das Gravitationsfeld der Verkehrspolitik markieren. Die *äußeren Dreiecke* Ökonomie, Ökologie und Soziales bilden die Extreme des verkehrspolitischen Gravitationsfeldes, zwischen denen sich die Interessengebiete der verschiedenen Akteure aufspannen.

¹Dieser Abschnitt basiert auf Kap. 3.2 in Schwedes 2021. Dort ist auch die angewendete Methodik ausführlich beschrieben.

Abb. 1 Ausprägungen des integrierenden Nachhaltigkeitsdreiecks.
(Quelle: Eigene Darstellung)



Die eingangs angesprochenen Schnittmengen zwischen zwei der drei Nachhaltigkeitsdimensionen werden durch die *Hybriddreiecke* Ökonomisch-Ökologisch, Sozial-Ökonomisch und Sozial-Ökologisch repräsentiert. Die Grenzen zwischen den ‚klassischen‘ drei Säulen werden dadurch aufgelöst, während sich der Grad der Integration von Handlungsfeldern erhöht. Jedoch ist auch hier zu berücksichtigen, dass jeweils nur zwei der drei Dimensionen integriert werden, während die gegenüberliegende Dimension in den Handlungsfeldern weitgehend unberücksichtigt bleibt.

Weiterhin existieren drei *Subdreiecke* („Vorwiegend Ökologisch“, „Vorwiegend Ökonomisch“, „Vorwiegend Sozial“), die zwar immer noch einen ausgeprägten Bezug zu jeweils einem der drei Gravitationspunkte aufweisen, jedoch ebenso in schwacher Ausprägung Handlungsfelder der beiden gegenüberliegenden Dimensionen tangieren. Wichtig ist dabei, dass ein gleichwertiger Bezug zwischen den beiden gegenüberliegenden Dimensionen vorliegt, während die Handlungsfelder der näherliegenden Dimension bevorzugt berücksichtigt werden.

Abschließend ist das mittig liegende Sechseck der integrierten Verkehrspolitik als das politische Leitbild der vollen Integration aller Dimensionen zu verstehen. Hier versammeln sich alle Handlungsfelder, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den drei Nachhaltigkeitsdimensionen repräsentieren. Dies kann beispielsweise auch ein ausgewogenes Mischverhältnis aus den jeweils drei Eckdreiecken, Hybriddreiecken und Subdreiecken sein.

Auf diese Weise lässt sich der Diskurs um eine nachhaltige Verkehrspolitik entlang der drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales nachvollziehen. Darin werden im Folgenden die verschiedenen Akteure im Politikfeld Verkehr entsprechend ihrer unterschiedlichen inhaltlichen Ausrichtung bzw. politischer Interessen verortet.

2.2 Visualisierung der Akteursverortung

Durch die Verortung der politischen Handlungsfelder ist es möglich, die Träger mit ihren jeweils unterschiedlichen Zielsetzungen im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck (IND) einzuordnen. Wichtig ist hierbei, dass die Lage eines Akteurs durch die Gesamterscheinung seiner Programmatik ermittelt wird. Das bedeutet, dass die Subsumierung der Kodierung aller programmatischen Teilabschnitte darüber entscheidet, wo der Träger verortet wird. Bearbeitet ein Akteur beispielsweise die streng ökonomische und die streng ökologische Dimension, wird dieser im ökologisch-ökonomischen Feld eingeordnet. Gleichzeitig bedeutet die Integration des ökologisch-ökonomischen Feldes mit dem sozial-ökologischen eine Verortung im vorwiegend ökologischen Raum und damit näher zum Integrationspunkt, da eine Anziehung zu ökonomischen und sozialen Handlungsfeldern feststellbar ist.

Abb. 2 stellt die programmatische Ausrichtung der Träger im IND anschaulich dar.² Nachfolgend wird hierzu beispielhaft auf ausgewählte Akteure eingegangen und argumentiert, wie sie im Nachhaltigkeitsdreieck verortet werden.³ In diesem Zusammenhang wird auf die Akteursfiguration, die Stellung der Träger zueinander sowie ihr Bezug zu den jeweiligen Handlungsfeldern eingegangen.

Exemplarisch für die Träger des streng ökonomischen Lagers stehen der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Volkswagen AG (VW) und das Deutsche Verkehrsforum (DVF). Die drei Akteure plädieren im Allgemeinen für eine Politik, die sich an den Leitbegriffen Wettbewerb, Wachstum und ökonomische Leistungsfähigkeit orientiert. Besonders deutlich wird dies in der Analyse des BDI, der konstatiert: „Die Industrie bildet das Fundament der deutschen Wirtschaft und ist entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Der Wohlstand in Deutschland hängt zu einem großen Teil von der Entwicklung der Weltwirtschaft ab. International wettbewerbsfähige Unternehmen sind Garant dafür, dass das Industrieland Deutschland von der Globalisierung profitiert“ (BDI 2016).

Welche verkehrspolitischen Implikationen sich hieraus ergeben, lässt sich mit Blick auf das Leitbild des Deutschen Verkehrsforums feststellen. So sieht dieses den „Erhalt und die Verbesserung der Mobilitätsbedingungen als Grundvoraussetzung für Wachstum und Beschäftigung“ (DVF 2016). Eine im Sinne des DVF ausgerichtete Verkehrspolitik ist demnach Teil der Wirtschaftspolitik Deutschlands. Auch Volkswagen richtet durch seine „Konzernstrategie 2018“ die Entwicklung des Konzerns auf Wachstum im internationalen Wettbewerb aus (VW 2014). So werden durch die Strategie selbst zwar keine verkehrspolitischen Forderungen formuliert,

²Zwar sind die quantitativen Daten der Trägerverortung hier nicht ersichtlich, jedoch besitzt jeder Akteur einen spezifischen Wert, der ihn im verkehrspolitischen Raum einordnet. Dieser Wert teilt sich in seiner Summe aus 100 % in die drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales auf. So hat beispielsweise der Träger Volkswagen einen ökonomischen Wert von 70 %, einen sozialen Wert von 15 % und einen ökologischen Wert von 15 %. Eine „vollintegrierte“ Programmatik hätte demnach für jede Dimension den Wert von 33,3 %.

³Die Auswahl dient der Übersichtlichkeit, eine vollständige Liste mit allen untersuchten Akteuren im Politikfeld Verkehr findet sich in Schwedes (2021b).

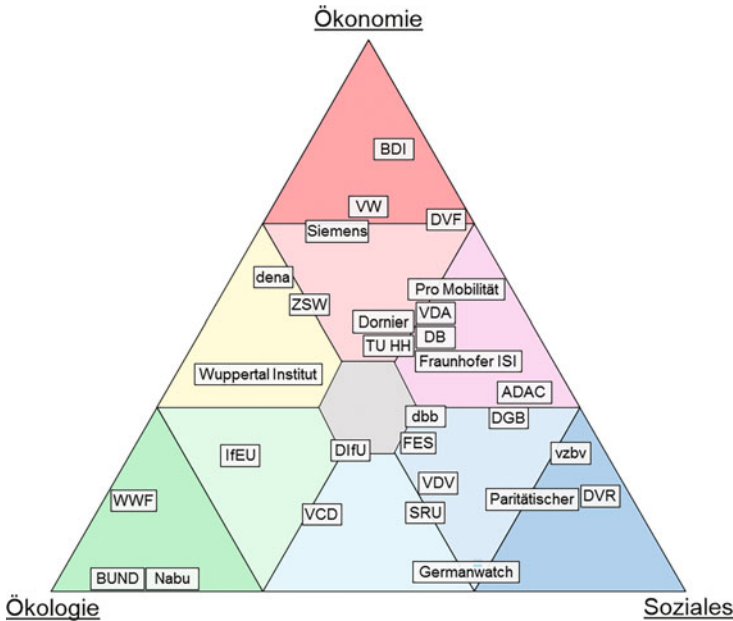


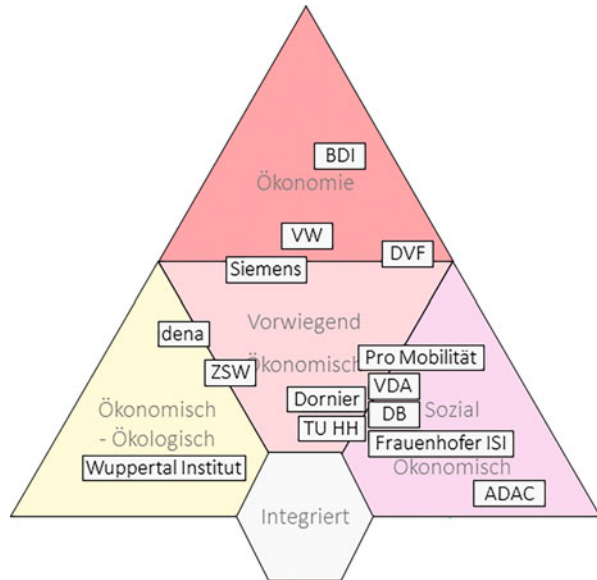
Abb. 2 Die Akteurstopografie im integrierenden Nachhaltigkeitsdreieck. (Quelle: Eigene Darstellung)

dennoch ist offensichtlich, dass der Anspruch an verkehrspolitische Entscheidungen darin besteht, das Absatz- und Gewinnwachstum zu maximieren und die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich zu erhalten. Gleichzeitig lassen sich in der Konzernstrategie von Volkswagen Ansätze finden, die Verknüpfungen zur sozialen Ebene aufweisen. So besteht neben dem Fokus auf den ökonomischen Erfolg auch der Anspruch sich als attraktiver Arbeitgeber zu empfehlen, um hochqualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen (VW 2014).

Der somit in Ansätzen formulierte programmatische Anspruch der sozialverträglichen Arbeitsbedingungen zeichnet den Übergang zum sozial-ökonomischen Subdreieck des IND. Ähnlich wie die Klärung der sozialen Frage im 19. Jahrhundert rückt die Ressource Mensch in das Problembewusstsein des Trägers und wird integriert als Baustein des nachhaltigen Wirtschaftens berücksichtigt. Repräsentative Träger, die diese teilintegrierte Stellung einnehmen, sind der Verband der Automobilindustrie (VDA), die Deutsche Bahn (DB), der ADAC und das *Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung* (Fraunhofer ISI; siehe Abb. 3).

Politisch äußert sich diese Stellung für den Verband der Automobilindustrie neben dem technologischen Anspruch „die besten Automobile der Welt zu bauen“ (VDA 2015, S. 3) in der Verpflichtung, verantwortungsbewusst gegenüber seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu handeln (VDA 2015, S. 3). Ähnliches gilt für die Deutsche Bahn, die in ihrem Leitbild sich selbst die Aufgabe stellt, „als Top-Arbeitgeber [...] qualifizierte Mitarbeiter [zu] gewinnen und [zu] binden“ (DB 2012). Zielbestimmend bleibt in beiden Fällen jedoch der Anspruch des

Abb. 3 Ausschnitt der ökonomisch geprägten Akteurstopografie. (Quelle: Eigene Darstellung)



ökonomischen Erfolgs. Allerdings müssen zur Zielerreichung ebenso die sozialen Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter berücksichtigt werden, weshalb eine teilintegrierte Verortung der Akteure mit stärkerem Bezug zum ökonomischen Gravitationspunkt sinnvoll erscheint.

Demgegenüber liefert der ADAC einen gänzlich anderen Ansatz zur sozial-ökonomischen Integration. So stellt der Autoclub einerseits die soziale Anforderung an die Verkehrspolitik, den Zugang zur (Auto-)Mobilität möglichst günstig bereitzustellen (ADAC 2013, S. 4). Andererseits soll diese Anforderung durch einen hohen anbieterseitigen Wettbewerb sowie einen nachfrageorientierten Infrastrukturausbau erfolgen (ADAC 2013, S. 4). Hierdurch wird die nutzerseitige Perspektive der Verkehrspolitik eröffnet, welche die Bedürfnisse des Menschen noch stärker in den Fokus rückt als die ökonomisch motivierte Arbeitsplatzgestaltung.

Die vom ADAC aufgestellte Forderung nach Infrastrukturausbau und -erhalt beschreibt zudem ein weites Handlungsfeld, welches auf einen Großteil der Träger – auch außerhalb des sozial-ökonomischen Dreiecks – integrierend wirkt. So lässt sich die Forderung auf der einen Seite – wie im Fall des ADAC – mit dem sozialen Anspruch auf Mobilitätssteigerung und günstige Zugänge stellen. Auf der anderen Seite besteht bei dem überwiegenden Teil der Träger der Konsens, dass eine funktionierende Infrastruktur essenziell für Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit ist (dbb 2013; DVF 2016; VDV 2016; Pro Mobilität 2013; Dornier Consulting 2016). Infrastruktur dient demnach nicht nur dem Nutzer bzw. dem Menschen, sondern auch der Ökonomie. Deutlich wird dies durch die Analyse des Verbands der Verkehrsunternehmen, der „eine gut ausgebaute und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur [als] entscheidenden Standortfaktor für eine moderne Volkswirtschaft“ (VDV 2016) sieht. Im globalen Wettbewerb avanciert die Infrastruktur damit von der Güter- und

Personenbeförderungsgrundlage zum Argument gegenüber Investoren, Wirtschaftsstandorte aufzubauen und Arbeitsplätze bereitzustellen.⁴

War die Argumentation der bisher beleuchteten Träger eher wirtschaftspolitisch orientiert, sehen die Träger des vorwiegend sozialen Dreiecks Verkehrspolitik vordergründig als gesellschaftspolitische Aufgabe (siehe Abb. 4).

Hierbei lässt sich ebenso der Zusammenhang zum thematisierten Infrastrukturerhalt herstellen, wie die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) zeigen: „Für den DGB gilt, dass Verkehrsinfrastruktur einerseits Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und andererseits ein wichtiger Standortvorteil für Wirtschaft und Beschäftigung ist“ (DGB 2013, S. 3).

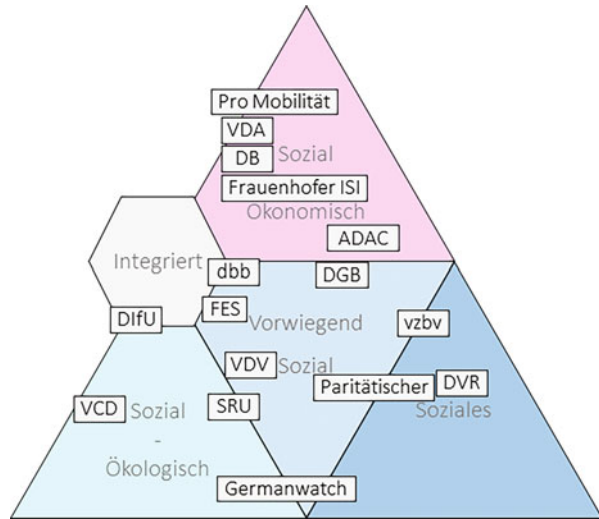
Besteht damit beim DGB auch eine sozial-ökonomische Betrachtungsweise von Verkehrspolitik, finden die Forderungen ihren Ursprung im sozialen Raum. So eröffnet sich durch den Träger zunächst das sozial orientierte Feld der Arbeitsbedingungen, ehe die von der Ökonomie abhängige Beschäftigungssicherung in den Mittelpunkt rückt. Ein Zusammenhang zur Gesellschaftspolitik besteht durch den DGB insofern, als dass zum einen geklärt werden muss, wie die ökonomischen Gewinne der Verkehrswirtschaft innerhalb der Gesellschaft aufgeteilt werden (Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzert halt). Zum anderen wird der Staat in die Pflicht genommen, für alle sozialen Gruppen einen befriedigenden Grad an Mobilität und gesellschaftlicher Teilhabe zu gewährleisten und somit die Lebensqualität zu steigern.

Welche Zusammenhänge darüber hinaus zwischen verkehrs- und gesellschaftspolitischen Fragestellungen bestehen, wird mit Blick auf die programmatischen Forderungen der deutschen beamtenbund tarifunion (dbb) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) deutlich. So sieht der dbb Verkehrspolitik und -planung in der Pflicht, Konzepte zu entwickeln, die den Veränderungen des demografischen Wandels gerade in ländlichen Gebieten Rechnung tragen (dbb 2013, S. 14). Wie im Falle des DGB kommt Verkehrspolitik damit die Aufgabe zu, allen gesellschaftlichen Gruppen einen gleichwertigen Zugang zu Mobilität zu ermöglichen.

Darüber hinaus macht die FES gesellschaftspolitische Zielkonflikte im Verkehrsbereich aus. So wird auf der einen Seite erkannt, dass „Mobilität [...] in unserer modernen Gesellschaft die Voraussetzung für [...] die Teilhabe am [...] sozialen Leben darstellt“ (FES 2009, S. 3). Schlussfolgernd wird ein „hohe[r] Mobilitätsgrad für alle“ gefordert (FES 2009, S. 3). Andererseits „führt die Struktur der Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen zur Minderung der Lebensqualität, insbesondere in Ballungsräumen“ (FES 2009, S. 3). Die positiven sozialen Auswirkungen von

⁴Eine weitere, über die Grenzen der Subdreiecke des IND hinweg wirkende verkehrspolitische Forderung ist die Verbesserung der Verkehrssicherheit. So besteht weitreichender Konsens darin, die Verkehrssicherheit zu erhöhen bzw. die Unfallzahlen zu senken. Diese Programmatik kann einerseits durch den sozialen Anspruch bestehen, die Unversehrtheit des Menschen zu schützen, wie die Leitbilder des Deutschen Verkehrssicherheitsrats und des Verkehrsclub Deutschlands zeigen (DVR 2014; VCD 2016). Andererseits kann diese Argumentation auch aus einer ökonomischen bzw. technologischen Perspektive erfolgen, bspw. wenn es darum geht, die Akzeptanz von etablierten Verkehrstechnologien zu steigern. Träger, die eine ökonomisch bzw. technologisch orientierte Verkehrssicherheitsverbesserung verfolgen, sind bspw. der VDA (2015, S. 3) und das DVF (2016).

Abb. 4 Ausschnitt der sozial geprägten Akteurstopografie. (Quelle: Eigene Darstellung)



Mobilität stehen damit im Widerspruch zur ökologischen Wirkung der resultierenden Verkehrsabwicklung. Die durch Emissionen hervorgerufene ökologische Beeinträchtigung senkt wiederum die Lebensqualität des Menschen, weshalb sich ein programmatischer Zusammenhang zur sozial-ökologischen Integrationsebene ergibt. Durch die gleichzeitige Berücksichtigung der ökonomischen Anforderungen, positioniert sich die FES nahezu integriert im IND.

Von dieser teilintegrierten Stellung weichen die Träger des streng sozialen Lagers ab. Hierbei handelt es sich um die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), den Deutschen Verkehrssicherheitsrat e. V. (DVR) und den Paritätischen Wohlfahrtsverband (Der Paritätische). Herauszustellen ist in diesem Zusammenhang, dass die starke soziale Ausrichtung auf unterschiedlicher programmatischer Grundlage erfolgt. So sieht der vzbv seine Aufgabe hauptsächlich im Schutz des Verbrauchers gegenüber Produzenten. „Wir streiten für faire Märkte, unbedenkliche Produkte und klare Informationen“ (vzbv 2016). Aus verkehrspolitischer Sicht impliziert dies den Schutz der Nutzer bei ihrem Verkehrskonsum. Da beispielsweise transparente Angebotsmärkte für erhöhten Wettbewerb und damit geringere Preise bzw. Gewinne sorgen, steht der Träger tendenziell im Konflikt zur stark ökonomisch orientierten Anbieterseite.⁵ Daran angelehnt sieht sich auch der Deutsche Paritätische Wohl-

⁵ Aus dem Beispiel wird deutlich, dass der von Trägern der Verkehrspolitik geforderte Wettbewerb unterschiedlich ausgelegt werden kann und teilweise im Widerspruch zueinandersteht. Fordern bspw. BDI und VW einen erhöhten Wettbewerb, ist hiermit ein möglichst gering regulierter Marktzugang für die abzusetzenden Produkte gemeint. Demgegenüber fordert der vzbv einen möglichst hohen anbieterseitigen Wettbewerb, der wiederum Transparenz erfordert. Hierfür kann im Gegenteil sogar ein erhöhter regulatorischer Aufwand erforderlich sein, der damit eine konfligierende Beziehung mit ökonomischen Trägern nach sich zieht.

fahrtsverband in seinen Grundsätzen der Verbandspolitik „der Idee sozialer Gerechtigkeit verpflichtet“ und der damit verbundenen Sozial- und Gesellschaftspolitik (DPW 2014). Demgegenüber fordert der Deutsche Verkehrssicherheitsrat zwar ebenfalls den Schutz der Nutzer, allerdings in physischer Hinsicht. „Die Aufgabe des Vereins ist die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit aller Verkehrsteilnehmer. [...] Der DVR vertritt die Positionen, die geeignet sind, Leben zu retten und schwere Verletzungen zu vermeiden“ (DVR 2014). Da geeignete Lösungen häufig technologisch bzw. infrastrukturell gesehen werden, ist die Beziehung zum ökonomischen Feld harmonischer als beim vzbv.

Haben die politischen Forderungen der Träger bisher hauptsächlich den Konflikt und die Integration von Ökonomie und Soziales beschrieben, kommt den Vertretern des streng ökologischen Lagers eine besondere Bedeutung im Akteursfeld zu (siehe Abb. 5).

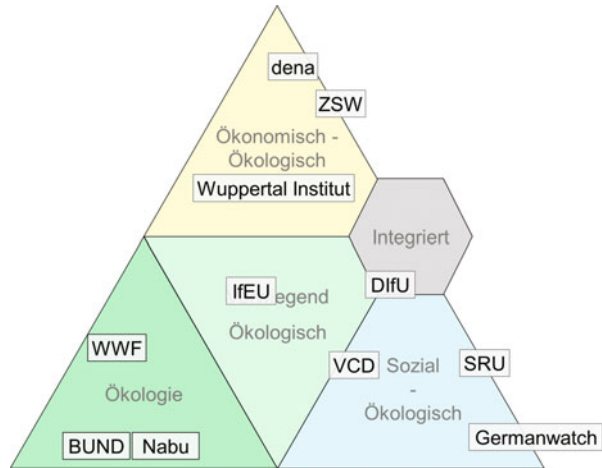
Zwar stehen die Forderungen der Träger in ähnlich konfliktreicher Beziehung zu den jeweiligen äußeren Dreiecken, jedoch wird hierdurch das IND in eine dritte Dimension aufgespannt, die zwei weitere Integrationsbereiche nach sich zieht. Exemplarisch für das streng ökologische Dreieck sind der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Naturschutzbund Deutschland (Nabu) und der World Wide Fund Deutschland (WWF). Die Träger treten für einen konsequenten Umwelt- und Naturschutz ein. Beispielhaft beschreibt dies der Nabu in seiner Zieldefinition: „Wir wollen, dass auch kommende Generationen eine Erde vorfinden, die lebenswert ist, die über eine große Vielfalt an Lebensräumen und Arten, sowie über gute Luft, sauberes Wasser, gesunde Böden und ein Höchstmaß an endlichen Ressourcen verfügt“ (Nabu 2016a).

Die aufgestellte Forderung setzt voraus, dass der Mensch seinen derzeitigen Lebensstil ändert, und die Abhängigkeit und die Nutzung endlicher Ressourcen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Aus verkehrspolitischer Sicht wird damit eine Änderung des Verkehrsverhaltens bei gleichzeitigem Verzicht auf fossile Brennstoffe favorisiert. Weiterhin sollte „Mobilitätspolitik [...] zum Ziel haben, Verkehr dort drastisch zu reduzieren, wo er überflüssig, klima- und gesundheitsschädlich ist“ (Nabu 2016b).

Die Ziele stehen tendenziell in Konflikt zu ökonomischen Forderungen. So ist die Änderung von Lebensstilen und der Verzicht auf fossile Brennstoffe nicht konform mit der derzeitigen Art und Weise des Wirtschaftens. Gleichzeitig wird die Einschränkung von Wirtschaftswachstum in Kauf genommen, um die ökologischen Ziele zu erreichen. Demgegenüber ist die Beziehung von sozialer Dimension und stark ökologischen Interessen ambivalent. Einerseits schaden die durch den Verkehr hervorgerufenen Umweltbelastungen auch dem Menschen, während ihre Verringerung zugleich positive soziale Effekte mit sich bringt. Andererseits kann eine erzwungene Verkehrsreduktion bzw. Änderung von Lebensstilen die Mobilität des Einzelnen einschränken, was negative soziale Folgen impliziert.

Die favorisierten verkehrspolitischen Ansätze von Trägern des ökologischen Feldes gegenüber Akteuren des sozialen bzw. ökonomischen Feldes rufen wiederum zwei Integrationsoptionen hervor, die von Trägern mit jeweils unterschiedlicher Programmatik besetzt werden. In Anlehnung an die Klärung der sozialen Frage im

Abb. 5 Ausschnitt der ökologisch geprägten Akteurstopografie. (Quelle: Eigene Darstellung)



20. Jahrhundert durch Lösungen des sozial-ökonomischen Integrationsfeldes können die beiden Integrationsoptionen damit als Pendant zur Klärung der ökologischen Frage des 21. Jahrhunderts angesehen werden. Die erste Integrationsoption wird durch Träger des ökologisch-ökonomischen Feldes repräsentiert. Dabei handelt es sich um die Deutsche Energieagentur (dena), das Wuppertal Institut und das Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoffforschung Baden-Württemberg (ZSW). Im Mittelpunkt steht hier die Lösung von ökologischen Fragestellungen mithilfe technologischer Ansätze. So ist beispielsweise ein zentrales Kriterium der Technologieentwicklung des ZSW die „Schonung natürlicher Ressourcen“ (ZSW 2013). Weiterhin bildet für das Wuppertal Institut „die Analyse und Induzierung von Innovationen zur Entkopplung von Naturverbrauch und Wohlstandsentwicklung [...] einen Schwerpunkt [der] Forschung“ (Wuppertal Institut 2016). Verkehrspolitisch bedeutet diese Schwerpunktsetzung eine Favorisierung von Effizienzmaßnahmen zur Senkung von Umweltbelastungen. Exemplarisch für die Orientierung auf technologische Effizienz steht in diesem Zusammenhang die Deutsche Energieagentur, welche in ihrer Zieldefinition deutlich macht: „Die dena fördert mit neuen, intelligenten Ideen zukunftsweisende Ansätze, um möglichst rasch nachweisbare Erfolge bei der gezielten Steigerung von Energieeffizienz und der effizienteren Nutzung von erneuerbaren Energien zu realisieren“ (dena 2021). Zur Senkung von Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung favorisiert die dena damit einerseits die Optimierung bestehender Technologien, andererseits sollen innovative Ansätze wie erneuerbare Energien die Abhängigkeit von Energienutzung und Ressourcenverbrauch aufheben. Ebenso sind auch für das ZSW „ökologisch, ökonomisch und gesellschaftlich tragfähige Energiekonzepte [...] untrennbar mit der Nutzung erneuerbarer Energien und der Steigerung der Energieeffizienz verbunden“ (ZSW 2013).

Mit Blick auf die definierten Ziele zeigt sich darüber hinaus die verknüpfende Stellung der Träger zwischen Ökologie und Ökonomie. Auf der einen Seite sehen

sich die Einrichtungen in der Lage „Schlüsseltechnologien erfolgreich zu entwickeln und mit der Wirtschaft umzusetzen“ (ZSW 2013), auf der anderen Seite stehen „Ressourcen-, Klima- und Energieherausforderungen“ (ZSW 2013) im Zentrum ihrer Arbeit. Die technologischen Effizienzlösungen haben dabei eine doppelte Wirkung, welche integrierend auf die programmatischen Forderungen wirkt. So kann durch einen geringeren Ressourcenverbrauch zunächst Wachstum gesteigert und Wohlstand gemehrt werden, wodurch ökonomische Forderungen bedient werden. Weiterhin lassen sich ökologische Erfolge erzielen, da ein geringerer Ressourcenverbrauch die Schonung natürlicher Ressourcen und geringere Umweltbelastungen nach sich zieht. Elementar sind in diesem Interessenausgleich auch die Träger der rein ökologischen und ökonomischen Felder. Während Träger der ökologischen Nachhaltigkeitsdimension in der Regel Forderungen zur Senkung der Umweltbelastungen stellen und die Einhaltung der Ziele überprüfen, entstammen die zu optimierenden Technologien zumeist aus dem ökonomischen Raum bzw. werden nach der Entwicklung durch Träger des ökonomisch-ökologischen Feldes in diesen rücküberführt (Markterschließung und Absatzsteigerung).

Neben den dargestellten technologie- und effizienzorientierten Optionen beschreiben die programmatischen Forderungen der sozial-ökologischen Träger weitere Ansätze zur Lösung der ökologischen Frage im Verkehrsbereich. Bei den repräsentativen Trägern dieses Feldes handelt es sich um den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), den Verkehrsclub Deutschland (VCD), Germanwatch und das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu).

Zunächst ist für die Akteure zu konstatieren, dass – anders als im Fall der ökologisch-ökonomischen Programmatiken – ein Zusammenhang zwischen Umweltbelastungen des Verkehrs und deren negativen sozialen Auswirkungen hergestellt wird. So belastet beispielsweise aus Sicht des SRU „der Autoverkehr [...] weiterhin in unzumutbarer Weise die Lebensqualität in den Ballungsräumen, insbesondere durch Luftschadstoffe, Lärmemissionen und Unfallrisiken“ (SRU 2012, S. 198). Zusätzlich sind „die Belastungen sozialräumlich ungleich verteilt“ (SRU 2012, S. 198). Gleichzeitig ist „Mobilität [...] ein wesentlicher Bestandteil des sozialen Lebens und gehört zur Lebensqualität“ (SRU 2012, S. 198). Die Lösung dieses Zielkonflikts wird deshalb in einem „umweltgerechten Verkehr“ (SRU 2012, S. 198) gesehen. Ein wesentliches Kriterium des verkehrspolitischen Leitbilds ist dabei die Abkehr von der aus Sicht der Akteure bestehenden Autozentrierung. In der Folge werden beispielsweise „umwelt- und menschenverträgliche Geschwindigkeiten“ (VCD 2016) sowie ein hoher Verkehrswegeanteil des Umweltverbundes gefordert (SRU 2012, S. 199).

Mit Blick auf die bereits dargestellte ökologisch-ökonomischen Programmatik geraten damit technologische Lösungsansätze gegenüber sozialen Zielen und Lösungsoptionen in den Hintergrund. Die soziale Ausrichtung zeigt sich in doppelter Hinsicht: So avanciert zunächst die Steigerung der Lebensqualität gegenüber der Wohlstandsmehrung zum handlungsleitenden Motiv der Träger. Weiterhin wird auch die soziale Rahmenbedingung des Mobilitätsverhaltens durch die Forderungen berücksichtigt. Dies zeigt sich daran, dass der anvisierte verkehrspolitische Paradigmenwechsel explizit die Änderung von Lebensstilen der Verkehrsnutzenden

einschließt und einfordert. Ein ausschließlich effizienzorientierter Ansatz mit inkrementellen technologischen Verbesserungen erscheint aus Sicht dieser Akteure nicht ausreichend, um Umweltziele zu erreichen und gleichzeitig soziale Anforderungen zu erfüllen. Das bedeutet jedoch nicht, dass technologische Lösungsansätze von den Trägern grundsätzlich abgelehnt werden. Vielmehr bilden sie einen Lösungsansatz an Stellen, an denen Verkehr nicht reduziert oder verlagert werden kann, ohne die Mobilität der Menschen einzuschränken. So stellt beispielsweise der VCD (2016) fest, dass „man nicht immer auf das Automobil verzichten“ kann, weshalb sich auch der Verkehrsclub für „möglichst effiziente und leise Autos ein[setzt], die im besten Fall von vielen Menschen genutzt werden.“

2.3 Zwischenresümee

Mit der Verortung der Akteure im Politikfeld Verkehr wurden die programmatischen Konfliktlinien mit Blick auf eine nachhaltige Verkehrspolitik aufgezeigt. Die Konfliktlinien bilden für die Akteure den Anlass zum Lobbying, mit dem Ziel, die eigenen Interessen gegen andere widerstrebende Interessen durchzusetzen. Wenn jedoch der Erfolg des Lobbyismus abhängig von der jeweiligen Machtgrundlage ist, muss im nächsten Schritt zunächst geklärt werden, über welche Formen der Machtausübung die verkehrspolitischen Akteure verfügen, bevor abschließend an einem konkreten Beispiel gezeigt wird, wie sich politische Einflussnahme im Politikfeld Verkehr auf der Grundlage etablierter Macht- und Herrschaftsstrukturen seit Jahrzehnten tradiert.

3 Dimensionen der Macht

Die Verfügung über Machtressourcen bildet die Voraussetzung dafür handlungsfähig zu sein (Morris 2002). Mit Blick auf das verkehrspolitische Lobbying geht es somit nicht darum, die machtvolle Einflussnahme zu verhindern, sondern allen gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zu ermöglichen. Dazu ist es notwendig, die Machtmechanismen zu kennen, um sie im Sinne eines gleichberechtigten Lobbyismus zu gestalten. Vor dem Hintergrund seiner langjährigen Erfahrungen als Stadtplaner, hat Nicholas Low (2020) eine hilfreiche Systematik der unterschiedlichen Machtdimensionen entworfen, die auch zur Orientierung im Politikfeld Verkehr geeignet ist (siehe Abb. 6).

Dabei unterscheidet Low vier Machtdimensionen, die er in einer Matrix abbildet und die zum einen Aspekte des von ihm so genannten Machtspiels umfasst, wobei er zwischen individuellen Handlungen und strukturellen Bedingungen unterscheidet. Zum anderen unterscheidet er öffentliche bzw. sichtbare Handlungsräume von unausgesprochenen bzw. impliziten Handlungsräumen.

Die offensichtlichen politischen Handlungen sind demzufolge die für alle nachvollziehbaren politischen Entscheidungsprozesse, wie der eingangs erwähnte ‚Autogipfel‘. Hier erscheint der Lobbyismus als persönliche Profession, etwa nach der

		Der politische Handlungsraum	
		Öffentlich	Implizit
Aspekte des Machtspiels	(individuelle) Handlungen	Entscheidungsprozesse	Eingeübte Praktiken, Gewohnheiten, traditionelle Verhaltensweisen
	(strukturelle) Voraussetzungen	Gesetze, Institutionen, Märkte, Organisationen	Fach-Sprachen und -Wissen sowie Verhaltensregeln, die sich in informellen Netzwerken artikulieren

Abb. 6 Macht-Matrix. (Quelle: nach Low (2020, S. 48))

Finanz- und Wirtschaftskrise 2008, als der damalige Verbandspräsident der deutschen Automobilindustrie und vormalige Bundesverkehrsminister, Matthias Wissmann (Lobbypedia 2021b), die Bundeskanzlerin davon überzeigte, die Automobilkonzerne finanziell mit einer sog. ‚Umweltprämie‘ zu unterstützen. Die im Volksmund auch als ‚Abwrackprämie‘ bezeichnete Maßnahme unterstützte Privatpersonen durch finanzielle Anreize in Höhe von insgesamt fünf Milliarden Euro dabei ihren alten Pkw zu verschrotten und ihn durch ein ‚umweltfreundlicheres‘ Fahrzeug zu ersetzen (ifeu 2009). Ein weiteres Beispiel ist der eingangs erwähnte ‚Autogipfel‘, wo die Nachfolgerin von Matthias Wissmann, Hildegard Müller, die Kanzlerin davon überzeugt, die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung zugunsten ökonomischer Interessen von Seiten der deutschen Automobilindustrie zurückzunehmen. Hier sind die Rollen klar verteilt und die politischen Entscheidungsprozesse für alle Interessierten grundsätzlich nachvollziehbar. Dementsprechend werden diese Vorgänge auch in den Medien öffentlich diskutiert und beispielsweise die Frage aufgeworfen, warum es bisher keinen ‚Bahngipfel‘ gab, ganz zu schweigen von einem ‚Radgipfel‘ oder ‚Fußverkehrsgipfel‘ und dem dazugehörigen Lobbying.

Ähnlich verhält es sich mit den strukturellen Bedingungen im öffentlichen Handlungsraum, die Gesetze, Institutionen, Märkte und Organisationen umfassen und von interessierter Seite öffentlich zur Diskussion gestellt werden können. Demnach orientieren sich das Straßenverkehrsgesetz und die Straßenverkehrsordnung an den Anforderungen des motorisierten Straßenverkehrs, während der Rad- und Fußverkehr nachrangig behandelt werden. Entstanden ist ein Verkehrssystem, das auf rund 650.000 Straßenkilometern basiert, 14.500 Tankstellen und 430 Raststätten umfasst, und dessen reibungsloser Betrieb durch mehr als 10.000 Fahrschulen und über 36.000 Kraftfahrzeugwerkstätten aufrechterhalten wird.⁶ Die genannten Infrastrukturen müssen ihrerseits unterhalten werden, von Baufirmen, Betreibern von Tankstellen, Rast- und Werkstätten und anderen mehr. Gespeist wird das Verkehrssystem von den Automobilkonzernen, die Jahr für Jahr 3,4 Millionen Neuwagen für den

⁶ Alle Zahlen von Statista; <https://de.statista.com/>.

deutschen Markt produzieren. Schließlich werden die Autofahrerinnen und Autofahrer auf das Engste betreut, um sich in diesem System sicher bewegen zu können, angefangen mit der Verkehrserziehung in der Grundschule, über die Fahrschulausbildung zur Erlangung des Führerscheins und die alltägliche Kontrolle von Regelverstößen durch die Polizei, bis zu den diversen Auto-Klubs, die ihre Mitglieder auch für das verbleibende Restrisiko versichern. In dem Maße, wie das Funktionieren unserer Gesellschaft von diesen Voraussetzungen abhängig ist, können wir von einer ‚Autogesellschaft‘ sprechen (Schwedes 2019). Dem Lobbying dient dieses ökonomisch mächtige Verkehrssystem je nach Perspektive entweder als überzeugender Begründungszusammenhang für politische Unterstützung, oder es wirkt als machtvolleres Bollwerk gegen die Durchsetzung sozialer und ökologischer Interessen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung. Aus der Einsicht in die Figuration sozialer Machtverhältnisse resultiert für das Lobbying im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, dass es sich nicht ausschließlich für etwas einsetzen darf, sondern sich zugleich auch gegen widerstreitende Interessen wenden muss. Das Lobbying für den öffentlichen Verkehr beispielsweise, das bisher allein darauf gerichtet ist, Subventionen zu erlangen, wird verkehrspolitisch solange wirkungslos bleiben, wie nicht ebenso offensiv und im Ergebnis erfolgreich gegen den privaten Pkw lobbyiert wird (Schwedes 2021a).

Neben den beiden öffentlichen, sichtbaren Handlungsfeldern, identifiziert Low zwei unausgesprochene, implizite Machtdimensionen. Das sind zum einen die unhinterfragten Handlungen, womit eingeübte Praktiken, Gewohnheiten, Traditionen, Verhaltensweisen gemeint sind, die nicht öffentlich thematisiert, sondern als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Ein Beispiel ist die handlungsleitende Vorgabe der Reichsstraßenverkehrsordnung aus dem Jahr 1937, die gleich eingangs feststellt: „Der Langsame hat auf den Schnelleren Rücksicht zu nehmen“ (Gülde 1938, S. 135). Von da an wurde der langsame, nicht motorisierte Verkehr, von dem immer schnelleren motorisierten Straßenverkehr zunehmend an den Rand gedrängt (Norton 2008). Diesen Geist atmet auch noch die aktuelle Straßenverkehrsordnung, deren primäres Ziel darin besteht, die „Flüssigkeit und Leichtigkeit“ des Verkehrs zu gewährleisten (StVO § 5b, § 6 Abs. 1 Nr. 3g, § 41, § 42, § 45 Abs. 9). Dass diese Vorgabe nicht im Sinne aller Verkehrsmittel interpretiert wird und in der Praxis der Rad- und Fußverkehr nicht einbezogen wird, sondern bisher vorwiegend vom Kraftwagen aus geplant wurde, erklärt sich mit der tradierten Vorstellung der Reichsstraßenverkehrsordnung. Sie wird bis heute repräsentiert von etablierten Institutionen wie der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), deren Einstellung sie erst kürzlich exemplarisch in einer Fußgängerstudie dokumentiert hat, in der die langsamen Fußgänger systematisch als Problem betrachtet werden, ohne auch nur ansatzweise die hohe Geschwindigkeit des Kraftfahrzeugverkehrs zu thematisieren, geschweige denn auf die seit Jahrzehnten vom Deutschen Städtetag aus Sicherheitsgründen für die Fußgänger geforderte Regelgeschwindigkeit von 30 km/h einzugehen (BASt 2020). Schließlich wird diese Haltung bis heute wirkmächtig, wenn Gerichte darüber befinden, ob eine Gemeinde die gesetzlich vorgegebene Regelgeschwindigkeit innerorts von 50 km/h auf 30 km/h beschränken kann oder gar den Durchgangsverkehr aus einem Quartier herausdrängen darf. Trotz der vorhandenen

Interpretationsspielräume (oder gerade wegen ihnen), fällen die Gerichte gewohnheitsmäßig noch immer überwiegend Urteile zu Gunsten des Verkehrsflusses für den motorisierten Verkehr (UBA 2019). Das Lobbying für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung ist darauf angewiesen, sich stärker als bisher diesen impliziten Handlungsweisen zu widmen, die nicht thematisiert werden, weil sie von den Menschen in ihrem Alltagshandeln unhinterfragt vorausgesetzt und routiniert umgesetzt werden. Verkehrspolitisches Lobbying im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung muss auf die etablierten Institutionen gerichtet sein, die die bestehenden Strukturen durch ihr Verhalten aufrechterhalten, weil sie davon profitieren.

Schließlich verweist Nicholas Low auf die vierte Machtdimension impliziter struktureller Bedingungen, die er in professionellen Fach-Sprachen und entsprechendem Fach-Wissen sieht sowie festgelegten Verhaltensregeln, die sich in informellen Netzwerken artikulieren. Während die öffentlichen Institutionen prinzipiell für jeden zugänglich sind, erfordert der Zugang zu informellen Netzwerken spezielle Kodes und ein besonderes Insiderwissen, das durch ausgiebiges persönliches ‚Networking‘ erarbeitet werden muss. Diese Netzwerke setzen sich zusammen aus Politikerinnen und Politikern, Verwaltungsangestellten sowie Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft. Diese informellen Netzwerke bilden das große Einfalltor für Lobbyisten, da hier oftmals politische Entscheidungen vorbereitet werden, bevor sie in die öffentlichen Entscheidungsprozesse gelangen und Eingang in die öffentliche Gesetzgebung finden. In dem Maße wie sich das Lobbying für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung auf dieses heimliche Machtspiel einlässt, droht es Teil des Problems zu werden. Die Alternative eines über die Machtverhältnisse aufgeklärten Lobbying für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung besteht darin, zusammen mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft eigene informelle Netzwerke zu bilden und auf diese Weise eine Gegenmacht zu bilden. Ein Beispiel für diese Strategie ist die erfolgreiche zivilgesellschaftliche Initiative des Berliner Volksentscheids Fahrrad, der einen politischen Entscheidungsprozess erzwungen hat und im Berliner Mobilitätsgesetz gemündet ist (Schneidemesser 2021).

Die vier skizzierten Machtdimensionen sind tatsächlich nicht strikt voneinander zu trennen, vielmehr treten sie in der Regel in unterschiedlichen Konstellationen gemeinsam auf und bedingen sich dabei wechselseitig. Das soll abschließend an dem konkreten Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen- und *Verkehrswesen* demonstriert werden.

4 Lobbying durch Expertokratien – Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

Die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) wurde 1924 als Reaktion auf den wachsenden Kfz-Verkehr als Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau (StufA) gegründet, 1946 umbenannt in Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen, bevor sie Mitte der 1980er-Jahre den heutigen Namen annahm. Seit ihrer Gründung befasst sich die FGSV schwerpunktmäßig mit dem Straßenbau und der Entwicklung entsprechender Richtlinien für den Straßentwurf. Dies geschieht

in enger Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium, für dessen Ministerialbürokratie die FGSV Ressortforschung betreibt (Becker und Schwedes 2020). Damit ist die FGSV eines der politisch einflussreichsten Expertengremien im Politikfeld Verkehr, wobei sie alle vier Machtdimensionen nutzt. Mit ihrer engen Verbindung zum Bundesverkehrsministerium übt sie zum einen Einfluss auf die verkehrspolitischen Entscheidungsprozesse aus, zum anderen wirkt sie beratend bei der Gesetzgebung der Ministerialbürokratie mit. Das Expertengremium FGSV bildet eine ‚geschlossene Gesellschaft‘, die sich durch eine homogene Mitgliederstruktur auszeichnet, die durch die Berufsstände des Verkehrssektors mit ihrer Fach-Sprache und ihrem Fach-Wissen geprägt ist. Demgegenüber sind Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung einsetzen, oder nicht-verkehrliche Interessen vertreten, die aber von verkehrspolitischen und -planerischen Entscheidungen berührt werden, wie etwa Soziales, Gesundheit, Umwelt usw., in den Arbeitsgremien der FGSV praktisch nicht vertreten.

Darüber hinaus fungiert die FGSV als Medium von Lobbyinteressen. Zwar handelt es sich bei dem Expertengremium um einen privaten Verein, der sich über die Beiträge seiner Mitglieder:innen finanziert. Allerdings formuliert die FGSV in § 6 ihrer Satzung die Erwartung, „dass die Mitglieder, namentlich von Seiten der Wirtschaft, über die Mitgliedsbeiträge hinaus Forschungsmittel zur Finanzierung von Forschungsarbeiten zur Verfügung stellen. Diese freiwilligen Zuwendungen sind zweckbestimmt und werden getrennt von den übrigen Haushaltsmitteln verwaltet. Über die Verwendung bestimmt der Vorstand“ (FGSV 2021). Dabei ist die finanzielle Konstruktion aus demokratietheoretischer Perspektive in zweifacher Hinsicht problematisch. Erstens werden diese Finanzmittel getrennt von den Mitgliedsbeiträgen allein vom Vorstand verwaltet, ohne dass die Vereinsmitglieder Einfluss auf ihre Verwendung haben. Zweitens werden die Bilanzen privater Vereine nicht öffentlich gemacht, sondern sind nur den Mitgliedern zugänglich. Die politische Einflussnahme der Wirtschaft über die Finanzierung von Forschungsprojekten bleibt der demokratischen Öffentlichkeit somit prinzipiell verschlossen. Aber auch eine interne Einflussnahme auf die Verwendung der Finanzmittel durch die Mitglieder, ist aufgrund der alleinigen Verfügung durch den Vorstand nicht vorgesehen. Dadurch, dass der private Verein FGSV weder öffentlich sichtbar noch kontrollierbar ist, praktiziert er im Ergebnis eine Arkanpolitik verkehrswissenschaftlicher Expertise (Schwedes 2022).

Das Beispiel der FGSV macht deutlich, wie stark erfolgreiches Lobbying, in diesem Fall das der Straßenbaulobby, von gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsstrukturen beeinflusst bzw. auf sie angewiesen ist. Dementsprechend wird auch der Lobbyismus im Verkehrssektor nur verständlich unter Berücksichtigung der beschriebenen Machtmechanismen. Dementsprechend ist ein Lobbying, dass auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zielt, darauf angewiesen, die ‚Klaviatur der Macht‘ zu spielen und in allen vier Handlungsfeldern ‚Zuhause‘ zu sein, um die eigenen Interessen gegen das Widerstreben der etablierten Akteure machtvoll durchzusetzen. Ein gutes Beispiel für die geschickte Nutzung demokratischer Machtressourcen ist die über relativ bescheidene Mittel verfügende Deutsche Umwelthilfe (DU). Mit der Aufdeckung des sog. ‚Dieselskandals‘ hat die DU die Reputation der

deutschen Automobilindustrie nachhaltig beschädigt und gleichzeitig die eigene Position als Akteur im Politikfeld Verkehr deutlich gestärkt. Das Beispiel zeigt auch, dass erfolgreiches Lobbying in demokratischen Gesellschaften nicht ausschließlich an ökonomische Ressourcen gebunden ist, vielmehr kann der öffentliche Diskurs durch ein geschicktes Machtspiel, unter Einbeziehung der (neuen) Medien und Ausschöpfung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, politisch wirkungsvoll beeinflusst werden.

5 Fazit

Das Lobbying im Verkehrssektor, so die These dieses Beitrags, kann nur mit Blick auf die vielfältigen Akteure im Politikfeld Verkehr mit ihren unterschiedlichen Interessen analysiert und unter Berücksichtigung der expliziten und impliziten Mechanismen der Macht angemessen verstanden werden. Deshalb wurden die verkehrspolitischen Akteure zunächst entsprechend der übergeordneten Programmatik einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung in dem Nachhaltigkeitsdreieck verortet. Daraufhin wurde gezeigt, mit welchen Machtressourcen die Akteure im Politikfeld Verkehr darum kämpfen, die eigenen Interessen gegenüber dem Widerstreben anderer durchzusetzen.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass Lobbying nicht auf das jeweilige Geschick, die Klugheit oder die Intelligenz einer Person zurückgeführt werden kann, Politiker für sich und die eigene Sache einzunehmen. Vielmehr bedienen sich Lobbyisten mit Geschick, Klugheit oder Intelligenz der ihnen zur Verfügung stehenden Machtressourcen. Daher verfehlt eine Betrachtungsweise, die sich auf die offensichtlichen personellen Beziehungen des Lobbyings beschränkt, mit den Macht- und Herrschaftsverhältnissen seinen Wesenskern. Kontrollinstrumente wie ein Lobbyregister, das Transparenz schaffen soll, indem es Auskunft über die personellen Kontakte gibt, sind zweifellos eine notwendige Voraussetzung, um politische Einflussnahme öffentlich zur Diskussion stellen zu können. Allerdings sollte der Eindruck vermieden werden, dass Lobbying allein schon durch ein Personenregister durchsichtig und für alle nachvollziehbar wird. Vielmehr muss zudem über die zugrunde liegenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse aufgeklärt werden, um dem Phänomen Lobbying in demokratischen Gesellschaften gerecht zu werden.

Demgegenüber hat die Analyse der vier Machtdimensionen und der daraus abgeleiteten Machtmechanismen im Politikfeld Verkehr eine tiefere Einsicht in die Wirkungsweise des Lobbyismus im Verkehrssektor eröffnet. Die Betrachtung der Forschungsgesellschaft für Straßen- und *Verkehrswesen* als einer zentralen Einrichtung im Verkehrssektor, hat beispielhaft gezeigt, dass Institutionen Träger des Lobbyings sein können, wobei sich die handelnden Personen weder als Lobbyisten verstehen noch als solche in Erscheinung treten. Die Einbeziehung der Macht- und Herrschaftsverhältnisse in die Untersuchung des Lobbyismus im Verkehrssektor ermöglicht ein besseres Verständnis der Mechanismen politischer Einflussnahme. Das wiederum gibt Hinweise für ein erfolgreiches Lobbying im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung.

Literatur

- ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobilclub e. V. 2013. Politische Forderungen des ADAC zur Bundestagswahl 2013. Mobilität nachhaltig gestalten! München.
- BAST – Bundesanstalt für das Straßenwesen, Hrsg. 2020. Systematische Untersuchung sicherheitsrelevanten Fußgängerverhaltens, BAST-Bericht M 299. Bremen. https://bast.opus.hbz-nrw.de/opus45-bast/frontdoor/deliver/index/docId/2461/file/M299_barrfreiPDF.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.
- BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. 2016. Unser Mandat. Unser Leitbild. Unsere Aufgaben. <https://bdi.eu/artikel/news/unser-mandat-unser-leitbild-unsere-aufgaben/>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Becker, Udo und Oliver Schwedes. 2020. Zur Reformbedürftigkeit der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. – Plädoyer für ein repräsentatives Verfahren bei der Festlegung von Richtlinien im Straßenverkehr. IVP-Discussion Paper, Heft 3. Berlin. https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fq93/Dokumente/Discussion_Paper/DP16_BeckerSchwedes.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Bülow, Marco. 2021. *Lobbyland: Wie die Wirtschaft unsere Demokratie kauft*. Berlin: Das neue Berlin.
- DB – Deutsche Bahn AG. 2012. Zukunft bewegen. Das Leitbild des DB-Konzerns. https://marketingportal.extranet.deutschebahn.com/files/_data/document/000/341/41/00034141.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.
- dbb – deutscher beamtenbund tarifunion. 2013. dbb Positionen zum Wahljahr 2013. https://www.dbb.de/fileadmin/user_upload/globale_elemente/pdfs/2013/130326_dbb_positionen_wahljahr.pdf. Zugegriffen am 14.09.2021.
- dena – Deutsche Energieagentur. 2021. Ziele und Aufgaben. <https://www.heizung-becker.de/energieberatung/deutsche-energie-agentur/>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund. 2013. Moderne Verkehrswege – eine Grundlage für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Lebensqualität, adäquate Mobilität sowie Umwelt- und Klimaschutz verabschiedet vom DGB-Bundesvorstand am 02. Juli 2013. <http://www.dgb.de/themen/+co++47e0a5a4-bca6-11e2-993e-00188b4dc422>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Dornier Consulting. 2016. Transport & Verkehr. <https://www.dornier-consulting.com/geschaeftsbe reich/mobilitaet/>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- DPW – Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. 2014. Grundsätze der Verbandspolitik. Berlin. <https://www.der-paritaetische.de/verband/ueber-uns/grundsaeetze/>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- DVF – Deutsches Verkehrsforum. 2016. Unsere Ziele. <https://www.verkehrsforum.de/de/ueber-uns/unsere-ziele>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- DVR – Deutscher Verkehrssicherheitsrat. 2014. Kurzdarstellung. <https://www.kommitmentsch.de/die-kampagne/partner/deutscher-verkehrssicherheitsrat-dvr/#:~:text=Der%20DVR%20vertritt%20die%20Positionen,sonstigen%20nationalen%20und%20internationalen%20Institutionen>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung. 2009. Diskurs. Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen Verkehrspolitik. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06665.pdf>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. 2021. Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs (EAR), Entwurf Stand Juni 2021. Köln.
- Gülde, Hermann. 1938. *Straßenverkehrsordnung (Verordnung über das Verhalten im Straßenverkehr – StVO – vom 13. November 1937, Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Straßenverkehr – StVZO – vom 13. November 1937); unter Berücksichtigung der wichtigsten ergänzenden Vorschriften über den Straßenverkehr; mit einer Einführung und Erläuterungen*. Zweite Auflage. Berlin.

- Hauff, Michael von, und Alexandro Kleine. 2005. Das Integrierende Nachhaltigkeits-Dreieck. Methodischer Ansatz zur Systematisierung von Handlungsfeldern und Indikatoren einer Nachhaltigkeitsstrategie. https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/1597/file/Das_Integrierende_Nachhaltigkeits-Dreieck.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.
- ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg. 2009. *Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz*. Heidelberg: Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).
- Lobbypedia. 2021a. Hildegard Müller. https://lobbypedia.de/wiki/Hildegard_M%C3%BCller. Zugegriffen am 16.09.2021.
- Lobbypedia. 2021b. Matthias Wissmann. https://lobbypedia.de/wiki/Matthias_Wissmann. Zugegriffen am 16.09.2021.
- Low, Nicholas. 2020. *Being a planner in society. For people, planet, place*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Lukes, Steven. 2005. *Power: A radical view*. New York: Red Globe Press.
- Morris, Peter. 2002. *Power: A philosophical analysis*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Nabu – Naturschutzbund Deutschland. 2016a. Menschen für die Natur begeistern. <https://www.nabu.de/wir-ueber-uns/was-wir-tun/leitbild.html>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Nabu – Naturschutzbund Deutschland. 2016b. NABU-Position zum Verkehr. <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/verkehr/03879.html>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Norton, Peter D. 2008. *Fighting traffic. The dawn of the motor age in the American city*. Cambridge, MA/London: MIT Press.
- Pro Mobilität. 2013. Moderne Straßen für Mobilität, Lebensqualität und eine starke Wirtschaft in Deutschland. https://www.promobilitaet.de/fileadmin/user_upload/PDF_Allgemein/Wegweiser_fuer_die_Verkehrspolitik_bis_2017_-_Pro_Mobilitaet.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Schneidmesser, Dirk von. 2021. Öffentliche Mobilität und neue Formen der Governance: das Beispiel Volksentscheid Fahrrad. In *Öffentliche Mobilität: Voraussetzungen für eine menschengerechte Verkehrsplanung*, Hrsg. Oliver Schwedes, 139–163. Wiesbaden. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-658-32106-2_6.
- Schwedes, Oliver. 2019. Am Steuer? Instrumente und Anwendungsfelder der Verkehrspolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43:19–26.
- Schwedes, Oliver. 2021a. Der Öffentliche Verkehr: Teil der Lösung oder Teil des Problems. *Verkehr und Technik* 4:118–120.
- Schwedes, Oliver. 2021b. *Verkehr im Kapitalismus*. Bielefeld. <https://doi.org/10.14361/9783839459652>.
- Schwedes, Oliver. 2022. Verkehrswissenschaft zwischen Demokratie und Expertokratie. Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. *spw* 248:57–64.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen. 2012. Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.html. Zugegriffen am 08.09.2021.
- UBA – Umweltbundesamt. 2019. Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität. Untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage. Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-08-20_texte_94-2019_rechtsinmobil_1-teilbericht-recht-innovation_0.pdf. Zugegriffen am 05.02.2022.
- VCD – Verkehrsclub Deutschland e. V. 2016. Ziele. Für eine umwelt- und sozial verträgliche, sichere und gesunde Mobilität. <https://www.vcd.org/der-vcd/ziele/>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- VDA – Verband der Automobilindustrie. 2015. Zukunft serienmäßig. <https://www.vda.de/de/verband/ueber-den-verband/zukunft-serienmaessig.html>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- VDV – Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. 2016. Infrastruktur: Deutschlands Lebensadern. <https://www.mobi-wissen.de/Verkehr/Infrastruktur>. Zugegriffen am 08.09.2021.

-
- VW – Volkswagen. 2014. Konzernstrategie 2018. <https://geschaeftsbericht2014.volkswagenag.com/strategie/bericht-des-aufsichtsrats/arbeit-der-ausschuesse.html>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- vzbv – Verbraucherzentrale Bundesverband. 2016. Forderungen. <https://www.vzbv.de/experten/forderungen>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. 2016. Profil. <https://www.oekom.de/person/wuppertal-institut-266>. Zugegriffen am 08.09.2021.
- ZSW – Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg. 2013. Leitbild des ZSW. https://www.zsw-bw.de/uploads/media/Leitbild_ZSW_2013.pdf. Zugegriffen am 08.09.2021.