

Verkehrswissenschaft zwischen Demokratie und Expertokratie. Das Beispiel der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

von Oliver Schwedes¹

1. Einführung

In Deutschland sehen sich die politischen Eliten einerseits mit dem Vorwurf konfrontiert, die Interessen der Bürger:innen nicht mehr zu vertreten („Wir sind das Volk“, „Lügenpresse“ etc.). Zum anderen wird den Politiker:innen mit Blick auf die fehlende Zukunftsgestaltung, insbesondere von Teilen der jungen Generation, fehlende Kompetenz vorgeworfen und gefordert, der Wissenschaft zu folgen („Klimawandel“ etc.). Damit zeichnen sich Konfliktlinien zwischen den Bürger:innen, der politischen Klasse und (wissenschaftlichen) Expert:innen ab, die für demokratische Gesellschaften keinesfalls ungewöhnlich sind, vielmehr sind sie demokratischen Verhältnissen wesentlich eingeschrieben. Insofern wäre es falsch, darin nur kurzatmige Phänomene zu sehen und sich darauf zu verlassen, dass den Wutbürger:innen bald die Luft ausgeht und die junge Generation aus ihrem Protest erwachsen wird. Denn zum einen stehen die liberalen Demokratien weltweit unter wachsendem Legitimationsdruck (vgl. Krastev & Holmes, 2019). Zum anderen drücken sich darin strukturelle Defizite aus, die von all denjenigen ernst genommen werden sollten, denen demokratische Verhältnisse am Herzen liegen. Armin Schäfer und Michael Zürn (2021) sprechen in diesem Zusammenhang von einer doppelten Entfremdung: Zum einen repräsentieren die parlamentarischen Vertreter:innen nur noch einen kleinen Teil der Bevölkerung, wobei die Analyse der politischen Entscheidungen zeigt, dass die Interessen der oberen Einkommenschichten systematisch bevorzugt werden. In dem Maße wie sich ein wachsender Teil der Bevölkerung hier nicht mehr wiederfindet,

entsteht bei den Betroffenen eine *ideelle* Entfremdung. Zum anderen attestieren sie eine wachsende Bedeutung nichtgewählter Gremien, die nur indirekt legitimiert sind, aber für die Bürger:innen folgenreiche Entscheidungen treffen. Daraus resultiert ihnen zufolge eine *konkrete* Entfremdung der Bürger:innen von den demokratischen Institutionen. Hier knüpft der folgende Beitrag an, indem er die demokratische Legitimation einer politisch einflussreichen verkehrswissenschaftlichen Institution diskutiert.

Der Verkehrssektor zeichnet sich durch weitreichende Reformblockaden aus (vgl. Rammert & Schwedes, 2021). Dabei machen sich insbesondere jahrzehntelang etablierte Institutionen durch starke Beharrungskräfte bemerkbar, die teilweise schon seit vielen Jahren kritisch kommentiert werden, ohne dass die Einrichtungen bis heute darauf reagiert haben. Im Rahmen der aktuellen Transformation von einer fossilen zu einer postfossilen Mobilitätskultur werden diese Eigenschaften zunehmend als Hürden auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung wahrgenommen. Das wird im Folgenden anhand einer der einflussreichsten Institutionen im Politikfeld Verkehr demonstriert, der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV). Indem die Reformbedürftigkeit der FGSV aufgezeigt wird, soll ein Beitrag dazu geleistet werden, ein wichtiges verkehrswissenschaftliches Beratungsgremium zu ertüchtigen, die Herausforderung einer nachhaltigen Stadt- und Verkehrsentwicklung zukünftig gestalten zu können. Damit kann die Demokratie zeigen, dass sie die Interessen der Bürger:innen nicht nur im Blick hat sondern auch in der Lage ist, ihnen zu entsprechen. Schließlich will der Beitrag zur Demokratisierung im Politikfeld Verkehr

¹ Prof. Dr. Oliver Schwedes leitet das Fachgebiet für Integrierte Verkehrsplanung an der Technischen Universität Berlin. Kontakt: oliver.schwedes@tu-berlin.de

beisteuern und damit der weitverbreiteten Politikverdrossenheit begegnen.

2. Zum Verhältnis von Demokratie und Expertokratie

Seit den Anfängen der Demokratie wird die Frage diskutiert, welche Rolle den Expertinnen zukommt. Die Antwort bewegt sich seitdem zwischen der Forderung nach der Übernahme der Herrschaft durch die Expert:innen (Expertokratie), wie etwa Platons Philosophenstaat, und dem Ideal der souveränen Herrschaft des Volkes (Demokratie), wie sie pointiert in der anarchistischen Denktradition vertreten wird. Die moderne Demokratie hat dieses Spannungsfeld vermeintlich aufgelöst in der politischen Repräsentation, die sich darauf beschränkt, den Willen des Volkes in regelmäßigen Wahlen abzufragen, während die Herrschaft an staatliche Institutionen delegiert wird. Demnach wird die repräsentative Demokratie weder direkt von den Bürger:innen beherrscht, vielmehr hat der Demos Politiker:innen gewählt von denen er sich vertreten lässt. Noch sollen Expert:innen das letzte Wort behalten, ihnen wird stattdessen eine dienende Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung zugewiesen. Dieser Arbeitsteilung lag einerseits die Annahme zugrunde, dass die Bevölkerung nicht kompetent genug sei, um vernünftig zu herrschen.² Die vom Volk gewählten Politiker:innen sollten dieses Defizit korrigieren, wobei sie auf die beratende Unterstützung von Expert:innen zurückgreifen können. Andererseits sollten die Politiker:innen gewährleisten, dass möglichst alle gesellschaftlichen Interessen vertreten werden und sich keine autoritäre Experte-herrschaft etabliert.

Mit der repräsentativen Demokratie schien das Herrschaftsproblem von Demokratie versus Expertokratie politisch gelöst zu sein. Tatsächlich jedoch hat sich das Spannungsfeld zwischen der Herrschaft des

Demos und den Expert:innen bis heute nicht aufgelöst. Stattdessen ist die Bedeutung von Expert:innen in dem Maß gewachsen, wie der moderne demokratische Staat bei seiner politischen Entscheidungsfindung auf Wissen angewiesen ist, über das er selbst nicht verfügt (vgl. Collin & Horstmann, 2004). Im Ergebnis hat die politische Expertise seit den 1960er Jahren kontinuierlich zugenommen und seitdem warnen Beobachter:innen zunehmend vor dem Verlust demokratischer Legitimität als Folge der wachsenden politischen Einflussnahme durch die Herrschaft von Expert:innen (vgl. Stehr, 2009). Die demokratietheoretischen Debatten kreisen seitdem um die Frage, wie das Verhältnis der Demokratie zu ihren Expert:innen gestaltet sein muss, um die Kompetenzen für das Gemeinwohl nutzen zu können, ohne die politische Gestaltungsmacht zu verlieren (vgl. Jasanoff, 2012). Die Frage der politischen Legitimation von Expertengremien wird im Folgenden am Beispiel der FGSV kritisch diskutiert.

3. Zur politischen Legitimation der FGSV

Die institutionelle Verfassung der FGSV sowie ihre Funktionsweise wurden an anderer Stelle ausführlich vorgestellt (vgl. Becker & Schwedes, 2020). Die Reaktion auf die Publikation hat gezeigt, dass sowohl das Expertengremium wie auch seine politische Einflussnahme öffentlich kaum bekannt sind (vgl. Pinzler, 2021). Die fehlende öffentliche Präsenz der FGSV setzt sich auch in der breiten wissenschaftspolitischen Forschung über das Verhältnis von Wissenschaft und Politik fort, wo seit vielen Jahren anhand konkreter Beispiele die politische Bedeutung von Expertengremien untersucht wird. Anhand so unterschiedlicher Einrichtungen wie den Sachverständigenräten, den ministeriellen Beiräten, den Ressortforschungseinrichtungen, den Forschungsgesellschaften und den Expertenkommissionen, wurde in der Vergangenheit intensiv erforscht, welchen Einfluss sie mit ihrer Politikberatung auf die politische Entscheidungsfindung ausüben (vgl. Siefken, 2007).

2 In den Anfängen der Demokratie kreiste die Debatte noch um die Frage, wer die notwendigen Kompetenzen zum Wählen mitbringt und der Kreis der Wählenden auf die gesellschaftliche männliche Elite beschränkte, während die unteren männlichen Einkommensschichten und Frauen insgesamt ausgeschlossen waren, weil man ihnen kein rationales Urteil zutraute.

Intransparenz

Die FGSV ist bisher nicht in den Blick der politischen Forschung geraten, wobei zunächst geklärt werden müsste, welche Art von Expertengremium sie repräsentiert, da die Selbstbeschreibung als „Forschungsgesellschaft“ nicht korrekt ist.³ Während Forschungsgesellschaften in der Regel thematisch breit aufgestellt sind und keine inhaltlich enggeführte Auftragsarbeit etwa für ein bestimmtes Ministerium durchführen (vgl. Stucke, 2010), berät das verkehrswissenschaftliche Expertengremium der FGSV ausschließlich das Bundesverkehrsministerium. Die FGSV ist somit keine Forschungsgesellschaft, sondern ein Expertengremium, das Ressortforschung für das Bundesverkehrsministerium durchführt.⁴ Die FGSV erscheint allerdings weder in den offiziellen Registern der Forschungsgesellschaften noch in der Ressortforschung. Das hat neben inhaltlichen vor allem formale Gründe, denn während die von staatlicher Seite aufgelisteten Expertengremien öffentlich finanziert werden, handelt es sich bei der FGSV um einen privaten Verein, der sich über Mitgliedsbeiträge finanziert. Indem die FGSV Forschung für das Bundesverkehrsministerium durchführt und dieses fachlich berät, übernimmt sie als privater Akteur staatliche Aufgaben.⁵ Aus dieser finanziellen Unabhängigkeit von öffentlichen Geldern leiten die Mitglieder der FGSV das Selbstverständnis der Staatsferne ab, die ihnen eine „reine“ Fachexpertise erlauben würde, die frei sei von politischer Einflussnahme. 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, 2014). Damit zieht die FGSV der staatlichen Einflussnahme die Beeinflussung durch die Wirtschaft vor, die ihrem Verständnis zufolge offenbar keine politischen Ziele verfolgt. 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, bildet er im Ergebnis ein Arkanum verkehrswissenschaftlicher Expertise.⁶ Aus demokratietheoretischer Sicht stellt die fehlende Transparenz der FGSV ein wesentliches Defizit dar (vgl. Alcántara et al., 2016, S. 130).

Partikular- statt Gemeinwohlintressen

Ein weiteres Defizit demokratischer Legitimation, neben der fehlenden Transparenz der FGSV, berührt die homogene Zusammensetzung des Expertengremiums, die die gesellschaftliche Vielfalt und die damit verbundenen unterschiedlichen Interessenslagen nicht hinreichend abbildet. Wie andere etablierte Institutionen auch, ist die FGSV eine Einrichtung der Industriegesellschaft, in der der Staat

3 Zu den Forschungsgesellschaften zählen die Wissenschaftsakademien der Max-Planck-Gesellschaft, der Helmholtz-Gesellschaft, der Fraunhofer-Gesellschaft und der Leibniz-Gemeinschaft. Diese Einrichtungen haben sich zudem mit weiteren Wissenschaftseinrichtungen wie der Alexander von Humboldt-Stiftung, dem DAAD und der DFG zu einer Allianz der Wissenschaftsorganisationen zusammengeschlossen.

4 Zur Ressortforschung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur zählen das Bundesamt für Güterverkehr (BAG), das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH), die Bundesanstalt für Gewässerkunde (BfG), die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), die Bundesanstalt für Wasserbau (BAW), das Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahnbundesamt (DZSF/EBA) und der Deutscher Wetterdienst (DWD) (BMVI, 2021).

5 Auf die grundsätzliche staatsrechtliche Debatte über die Frage, inwieweit private gesellschaftliche Akteure staatliche Aufgaben übernehmen sollen, kann hier nicht eingegangen werden (vgl. dazu Möllers, 2008, S. 50ff.).

6 Das wird noch dadurch verstärkt, dass die Publikationen der FGSV kostenpflichtig sind. Da die Regelwerke der FGSV über die Gestaltung des öffentlichen Straßenraums bestimmen, sind sie von Allgemeinem Interesse und sollten für alle Bürgerinnen und Bürger prinzipiell frei zugänglich sein.

die einzig legitime politische Instanz bildete (vgl. Forsthoff, 1971; Meinel, 2011). Seitdem hat sich neben den staatlichen Einrichtungen eine Vielzahl gesellschaftlicher Akteure herausgebildet, die sich an politischen Entscheidungsprozessen beteiligen, um den Interessen der von ihnen vertretenen gesellschaftlichen Gruppen Nachdruck zu verleihen – der Staat hat Gesellschaft bekommen (vgl. Schuppert, 2008, S. 189). In Anbetracht der veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, sehen sich Expertengremien zunehmend mit der Herausforderung konfrontiert, die einseitige Fixierung auf staatliche Institutionen zu lösen und sich gegenüber der Zivilgesellschaft zu öffnen. Demgegenüber handelt es sich bei dem Expertengremium der FGSV bisher noch um einen „inner circle“, der sich aus den Berufsständen des Verkehrssektors zusammensetzt. Dabei sind Frauen mit 13 Prozent stark unterrepräsentiert, obwohl seit langem bekannt ist, dass sie eine spezifische Perspektive auf das Thema Verkehr und Mobilität haben und besondere Anforderungen an die Verkehrspolitik und -planung formulieren (vgl. Bersch & Oswald, 2021). Darüber hinaus ist das Gremium, insbesondere der Vorstand, von Vertretern der Straßenbaulobby dominiert (vgl. ausführlich Becker & Schwedes 2020, S. 10ff.). Vertreter:innen 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., sind in den Arbeitsgremien der FGSV praktisch nicht vertreten.

Die demokratische Legitimation von Expertengremien wie der FGSV ist in wachsendem Maße daran geknüpft, inwieweit es ihnen gelingt, den vielfältigen sozialen Interessenlagen im Sinne des Gemeinwohls zu entsprechen. Das wird in der Verkehrspolitik aufgrund des dynamischen Wandels aktuell besonders deutlich, wenn neue gesellschaftliche Akteure auf der politischen Bühne erscheinen, die sich in den technischen Regelwerken der FGSV nicht wiederfinden. Das ist am augenfälligsten mit Blick auf die Sys-

tematik der Regelwerke, die sich durch eine Hierarchie auszeichnen, die dem motorisierten Straßenverkehr die höchste Priorität einräumt, während demgegenüber der Rad- und Fußverkehr einen deutlich nachgeordneten Stellenwert erhalten.⁷ Damit repräsentieren die Regelwerke der FGSV nicht mehr den gesellschaftlichen Bedeutungszuwachs von Rad- und Fußverkehr aufgrund einer wachsenden Nachfrage von Seiten immer größeren Teile der Bevölkerung (UBA, 2021). In dem Maße, wie die FGSV ihre Expertise einseitig an Partikularinteressen ausrichtet und damit das Gemeinwohl verfehlt, verliert sie an demokratischer Legitimation.

Fehlende demokratische Kontrolle

Neben der institutionellen Intransparenz nach innen, sowie der fehlenden gesellschaftlichen Repräsentanz nach außen, kennzeichnet die FGSV ein weiteres Defizit demokratischer Legitimation. Sie betrifft die immer wieder problematisierte Abhängigkeit des Parlaments von der Regierung aufgrund der sehr viel höheren Beratungsressourcen der Ministerialbürokratie (vgl. Bogdandy, 2000). Im Falle der FGSV resultiert das Ungleichgewicht aus der Funktion der FGSV als Beratungsinstrument des Bundesverkehrsministeriums. Auf diese Weise stärkt sie die Exekutive bzw. die Regierung, während das Parlament bzw. die Legislative über keinen vergleichbaren Wissenstransfer verfügt. Da Gesetze zumeist von der Ministerialbürokratie ausgearbeitet werden und diese im Falle des Bundesverkehrsministeriums aufgrund der verkehrswissenschaftlichen Expertise

⁷ Die FGSV unterscheidet bei ihren Publikationen in der Reihenfolge ihrer Bedeutung zwischen Regelwerken und Wissensdokumenten, die sich noch einmal gliedern in die Kategorien R1, R2, W1 und W2. Demnach sind sowohl die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt 06) wie auch die Richtlinien für die Anlage von Landstraßen (RAL) Regelwerke der Kategorie R1. Die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) hingegen zählen zu den Regelwerken der Kategorie R2. Die insbesondere für den Fußverkehr relevanten Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA) wiederum, sind Regelwerke der Kategorie W1. Die Empfehlungen für Fußverkehrsanlagen (EFA) schließlich, sind keiner der genannten Kategorien innerhalb der Bedeutungshierarchie zugeordnet. Während damit nur die explizite Einstufung der Regelwerke durch die FGSV angesprochen ist, ließe sich durch eine Analyse der einzelnen Regelwerke zeigen, dass sich dort die Bevorzugung des motorisierten Straßenverkehrs systematisch fortsetzt. Carolin Frenz (2020) hat gezeigt, wie die Berücksichtigung von Nahmobilitätsstrategien bei Ausbaumaßnahmen an Landesstraßen innerhalb von Ortsdurchfahrten bzw. zwischen Ortsteilen u.a. durch die einseitige Priorisierung der Regelwerke zugunsten des motorisierten Straßenverkehrs behindert wird.

der FGSV über einen Informationsvorsprung verfügt, entsteht eine gewisse Abhängigkeit des Parlaments von den Vorschlägen der Bundesregierung (vgl. Kielmansegg, 2010). Die fehlende Expertise des Parlaments bzw. der Opposition hat zur Folge, dass die demokratische Kontrolle der Regierung durch das Parlament tendenziell geschwächt wird. Das demonstrieren gleich zwei politische Skandale der letzten Legislaturperiode unter dem Verkehrsminister Scheuer, der weitgehend im Alleingang sowohl die Pkw-Maut wie auch die Bundesautobahngesellschaft durchgesetzt hat. Die Pkw-Maut hat bekanntlich der Europäische Gerichtshof zu Fall gebracht, indem er sie als nicht rechtskonform mit den Regeln des europäischen Binnenmarkts erklärte (vgl. Delhaes, 2021). Eine juristische Expertise von Seiten des Parlaments hätte frühzeitig eine fundierte öffentliche Debatte ermöglicht, in der die Pläne des Verkehrsministeriums hätten kritisch reflektiert werden können, wodurch die Möglichkeit einer Korrektur eröffnet worden wäre. Doch während der Verkehrsminister rund acht Millionen Euro für externe Beraterverträge ausgeben konnte (vgl. Zeit Online, 2021), stand dem Parlament als demokratischem Korrektiv keine vergleichbare Expertise zur Verfügung. Ähnlich verhielt es sich mit der Autobahngesellschaft. Abgesehen davon, dass diese schließlich achtmal so teuer geworden ist wie geplant, gingen mit 38 Millionen Euro rund zehn Prozent der Steuermittel an externe Berater:innen (vgl. Wassermann, 2021). Unabhängig davon, ob die Autobahngesellschaft eine sinnvolle Einrichtung darstellt, geht es hier nur darum, dass auch in diesem Fall für das demokratisch gewählte Parlament keine entsprechende Expertise zur Verfügung stand, um sich eine fundierte Meinung zu bilden und auf dieser Grundlage ggf. eine kritische öffentliche Diskussion zu initiieren. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die von der FGSV praktizierte Einrichtungs-Beratung des Bundesverkehrsministeriums aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten als Teil des Problems und müsste im Rahmen der Reformdebatte kritisch reflektiert werden.

4. Zur demokratischen Reform der FGSV

Die aufgezeigten Demokratiedefizite der FGSV stehen exemplarisch für die Ergebnisse der mittlerweile umfangreichen Forschung zur Rolle von Expertengremien in der Demokratie. Laura Münkler (2020) hat den Forschungsstand aufgearbeitet und die institutionelle Verfasstheit von Expertengremien sowie ihre Stellung in demokratischen Gesellschaften bestimmt. Dabei hat sie sich von der Frage leiten lassen, wie die für demokratische Gesellschaften zweifellos notwendige Expertise genutzt werden kann, ohne dass sich Expertokratien herausbilden und sich gegenüber dem demokratischen Souverän verselbständigen. Ausgehend von diesem unauflösbaren Spannungsverhältnis, können Münkler zufolge gleichwohl demokratische Mindeststandards identifiziert werden, die Expertengremien erfüllen sollten, um als demokratisch legitimiert zu gelten (vgl. Münkler, 2020, S. 650ff.). Im Folgenden orientiert sich die Diskussion der demokratischen Reform der FGSV an den dort gewonnenen Einsichten.

Die bescheidenste Anforderung für eine „Demokratisierung von Expertise“ ist die der Transparenz (vgl. Turner, 2001). Demnach müssen sich Expert:innen in demokratischen Gesellschaften gegenüber dem Demos (Wahlberechtigten) legitimieren. Um dies zu gewährleisten, müssen die Expertengremien sichtbar, ihre Handlungsweisen für alle nachvollziehbar, und ihre Ergebnisse öffentlich diskutierbar sein. Dementsprechend müsste die bisher weitgehend unbekannte FGSV dafür sorgen, dass sie zukünftig stärker in Erscheinung tritt. Warum kennt jeder das Bundesverfassungsgericht, aber kaum jemand die FGSV, obwohl sie sich als Hüterin der Verkehrsverfassung begreift? Die Analogie trägt auch mit Blick auf die Arbeitsweise des Bundesverfassungsgerichts, die prinzipiell für jeden einsehbar ist und deren Ergebnisse öffentlich kritisch diskutiert werden. Demgegenüber arbeitet die FGSV hinter verschlossenen Türen, die Erarbeitung von Regelwerken wird weder öffentlich angekündigt, noch werden die Ergebnisse zur Diskussion gestellt.

Beispielhaft sei hier auf die aktuelle Überarbeitung der *Empfehlungen für Anlagen des Ruhenden Verkehrs* (EAR) verwiesen, in denen die Bemessung von Parkständen neu definiert wurde. Dabei haben sich die Expert*innen der Arbeitsgruppe an dem Größenwachstum der Pkw orientiert und empfehlen zukünftig Parkstände entsprechend größer zu dimensionieren (vgl. Huber & Schwedes, 2021). Das Beispiel zeigt zum einen, dass die Bemessung von Parkständen im Sinne der FGSV auf ein rein technisches Problem reduziert werden kann, dass durch eine entsprechende Neubemessung „gelöst“ wird. Es macht aber auch deutlich, dass es sich hierbei um eine verkürzte Sichtweise handelt, weil zuvor eine Wertentscheidung zugunsten immer größerer Pkw getroffen wurde, denen zukünftig mehr Platz im öffentlichen Straßenraum eingeräumt werden soll. Damit die FGSV zukünftig dem demokratischen Anspruch der Transparenz gerecht werden kann, muss sie mindestens gewährleisten, dass ihre Vorschläge öffentlich diskutiert werden können.

Wesentlich ambitionierter als die Schaffung von Transparenz, ist die Forderung der Öffnung von Expertengremien gegenüber der Zivilgesellschaft, um über die Möglichkeit der Partizipation demokratische Legitimation zu erlangen (vgl. Barber, 1994). Dem liegt der Gedanke gemischter Gremien zugrunde, wonach sich die bisher berufsständisch organisierte FGSV neu aufstellen und gesellschaftliche Akteure einladen müsste, die verkehrspolitisch und -planerisch relevante Perspektiven einbringen, die in dem Expertengremium bisher nicht repräsentiert wurden. Das Ziel besteht darin, durch die Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen die Wissensbasis zu verbreitern und zugleich im Prozess der Wissensgenerierung die sich in unterschiedlichen Sichtweisen manifestierenden Interessensgruppen zu berücksichtigen. Die besondere Herausforderung besteht darin, die bisher in der FGSV vorherrschenden ökonomischen Partikularinteressen zugunsten einer integrierten, am Gemeinwohl orientierten, Gesamtstrategie zurückzudrängen.

Die am Weitesten reichende demokratische Reform von Expertengremien ist zweifellos die Stärkung der demokratischen Kontrolle durch die parlamentarische Legislative und die politische Opposition, insofern sie die bundesdeutsche parlamentarische Architektur insgesamt berührt. Für die FGSV würde das bedeuten, dass sie ihre bisherige exklusive Beratungsfunktion gegenüber der Ministerialbürokratie des Bundesverkehrsministeriums erweitert und ihre Expertise auch dem Parlament zur Verfügung stellt, wie das beispielsweise im Bereich der Technikfolgenabschätzung schon lange praktiziert wird (vgl. Grunwald et al., 2012). Durch die Bereitstellung von Sachverstand könnten sich das Parlament und die Opposition von der Regierung und der Exekutive emanzipieren und gut informiert einen politischen Gegendiskurs initiieren, der öffentlich ausgetragen werden könnte. Beispielweise könnte das Für und Wider der Bedeutungshierarchie der Regelwerke der FGSV zur Diskussion gestellt werden, in denen dem motorisierten Straßenverkehr ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird.⁸ Auf diese Weise würde die Erweiterung von Expertenwissen nicht im Widerspruch zur Demokratie stehen, sondern sogar zur Demokratisierung beitragen (vgl. Weingart, 2006).

5. Fazit

Die FGSV hat über ein Jahrhundert lang erfolgreich dazu beigetragen, kontinuierlich wachsende Verkehrsmengen über immer größere Distanzen mit zunehmender Geschwindigkeit zu organisieren. Dem Paradigma „höher-weiter-schneller“ folgend, galt dabei das besondere Augenmerk dem motorisierten Straßenverkehr. Gegenüber dieser Technikgetriebenen Entwicklung orientiert sich das neue Nachhaltigkeitsparadigma am menschlichen Maß. Dementsprechend besteht das Ziel darin, die Mobilität der Menschen zu gewährleisten, ohne auf weiteres Verkehrswachstum angewiesen zu sein und immer schneller ständig zunehmende Distanzen überwinden

⁸ Eines unter vielen denkbaren Instrumenten könnte in diesem Zusammenhang das Minderheitenvotum sein. Das würde die Möglichkeit eröffnen, Meinungsverschiedenheiten innerhalb der FGSV zu artikulieren und einen kritischen Diskurs zu befördern.

zu müssen. Damit rücken die Bedarfe der Menschen in den Fokus der Verkehrsplanung, die zukünftig auch Eingang in die technischen Regelwerke finden werden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden und die vielfältigen sozialen Anforderungen berücksichtigen zu können, muss die FGSV den veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechen und sich der Gesellschaft gegenüber öffnen. Der Erfolg demokratischer Reformen wird sich darin erweisen, ob es ihr gelingt, eine kritische Diskussionskultur zu etablieren, in der unterschiedliche Standpunkte öffentlich zur Diskussion gestellt werden. ■

Literatur

- Alcántara, Sophia, Bach, Nicolas, Kuhn, Rainer, Ullrich, Peter (Hrsg.) (2016). *Demokratiethorie und Partizipationspraxis. Analyse und anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Barber, Benjamin (1994). *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg: Rotbuch Verlag.
- Becker, Udo, Schwedes, Oliver (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/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP16_BeckerSchwedes.pdf (12.10.2021).
- Bersch, Ann-Kathrin, Oswald, Lena (2021). *An alle gedacht?! Frauen, Gender, Mobilität – Wie kommen wir aus der Debatte in die Umsetzung?* IVP-Discussion Paper, Heft 3. Berlin. https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP19_BerschOswald.pdf (12.10.2021).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2020). *Strategischer Rahmen der Ressortforschung ab 2020*. Bonn. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/strategischer-rahmen-ressortforschung.pdf?__blob=publicationFile (12.10.2021).
- Bogdandy, Armin von (2000). *Gubernative Rechtsetzung*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Collin, Peter, Horstmann, Thomas (Hrsg.) (2004). *Das Wissen des Staates: Geschichte, Theorie und Praxis*. Schriften zur Rechtspolitikologie, Bd. 17. Baden-Baden: Nomos.
- Delhaes, Daniel (2021). *Pkw-Maut: Neue Dokumente bringen Scheuer in Bedrängnis*. Handelsblatt, 18.02.2021. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/untersuchungsausschuss-pkw-maut-neue-dokumente-bringen-scheuer-in-bedaengnis/26928242.html?ticket=ST-11637656-psNyJDawjA-7aUavcI4mx-ap5> (12.10.2021).
- Frenz, Carolin (2020). *Vereinbarkeit von Nahmobilität und Straßenplanung bei Ausbaumaßnahmen an Landesstraßen innerhalb von Ortsdurchfahrten bzw. zwischen Ortsteilen. Eine Analyse der Hemmnisse für die Umsetzung von Nahmobilitätsstrategien am Beispiel des Verflechtungsraums Potsdam-Süd/Saarmund an der Landstraße 78*. Masterarbeit am Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2021). *Erläuterung zur Systematik von Technischen Veröffentlichungen der FGSV*. Köln. <https://www.fgsv.de/rw-systematik.html> (12.10.2021).
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2014). *Satzung*. Köln. https://www.fgsv.de/fileadmin/pdf/Satzung_Fassung_30.09.2014.pdf (12.10.2021).
- Forsthoﬀ, Ernst (1971): *Der Staat der Industriegesellschaft*. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. München.
- Grunwald, Armin, Revermann, Christoph, Sauter, Arnold (2012). *Wissen für das Parlament: 20 Jahre Technikfolgenabschätzung am Deutschen Bundestag*. Berlin: edition sigma.
- Huber, Felix, Schwedes, Oliver (2021). *Autos und Stadtraum*, in: Gies, Jürgen u.a. (Hrsg.), *Handbuch der Kommunalen Verkehrsplanung*, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 2.3.3.2. Berlin & Offenbach: Wichmann.
- Jasanoff, Sheila (2012). *Science and Public Reason*. London: Routledge.
- Krastev, Ivan, Holmes, Stephan (2019). *Das Licht, das erlosch. Eine Abrechnung*. Berlin: Ullstein.
- Kielmansegg, Peter G. (2010). *Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung in Deutschland*. In: Horst Dreier & Dietmar Willoweit (Hrsg.), *Wissenschaft und Politik* (S. 219-244). Stuttgart: Franz Steiner.
- Meinel, Felix (2011). *Der Jurist in der industriellen Gesellschaft*. Ernst Forsthoﬀ und seine Zeit, Berlin: Akademie.
- Möllers, Christoph (2008). *Der vermisste Leviathan. Staatstheorie in der Bundesrepublik*, Frankfurt M.: Suhrkamp.

- Münkler, Laura (2020). Expertokratie. Zwischen Herrschaft kraft Wissen und politischem Dezionismus, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pinzler, Petra (2021). Warum werden Parkplätze eigentlich immer breiter? Zeit Online, 10.06.2021. <https://www.zeit.de/politik/2021-06/fgsv-suv-strassenverkehr-verkehrsministerium-verkehrswendegremium-macht-5vor8> (12.10.2021).
- Rammert, Alexander, Schwedes, Oliver (2022). Barrieren für eine Integrierte Verkehrsplanung: Hintergründe und Lösungsansätze, in: Gies, Jürgen u.a. (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.2.9.3. Berlin & Offenbach: Wichmann (i. R.).
- Schäfer, Armin, Zürn, Michael (2021). Die demokratische Regression. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Schuppert, Gunnar F. (2008). Die neue Verantwortungsverteilung von Staat und Gesellschaft – oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: vhw, Heft 4, S. 189-193.
- Siefken, Sven T. (2007). Expertenkommissionen im politischen Prozess. Wiesbaden: Springer VS.
- Stehr, Nico (2009). Wissenswelten, Governance und Demokratie. In: Sebastian Botzem, Jeanette Hoffmann, Sigrid Quack, Gunnar Folke Schuppert & Holger Straßheim (Hrsg.). Governance als Prozess: Koordinationsformen im Wandel (S. 479-502). Baden-Baden: Nomos.
- Stucke, Andreas (2010). Staatliche Akteure in der Wissenschaftspolitik, in: Dagmar Simon, Andreas Knie, Stefan Hornborstel (Hrsg.). Handbuch Wissenschaftspolitik (S. 363-376). Wiesbaden: Springer.
- Turner, Stephan (2001). What is the Problem with Experts? In: Social Studies of Science, Heft 1, S. 123-149.
- UBA – Umwelt Bundesamt (2021). 25 Jahre Umweltbewusstseinsforschung im Umweltressort Langfristige Entwicklungen und aktuelle Ergebnisse, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_hgp_umweltbewusstseinsstudie_bf.pdf (12.10.2021).
- Wassermann, Andreas (2021). Kostenexplosion bei Scheuers Reform lohnt sich vor allem für Berater. Der Spiegel, 05.07.2021. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/autobahnen-berater-verdienen-an-andreas-scheuers-teurer-reform-a-4622802a-a477-41b8-b53b-84e0ed8c1b8e> (12.10.2021).
- Weingart, Peter (2006). „Demokratisierung“ der wissenschaftlichen Politikberatung – Eine Antwort auf die Legitimationsdilemmata im Verhältnis von Wissenschaft und Politik? In: Heidelberger Akademie der Wissenschaften (Hrsg.). Politikberatung in Deutschland: Praxis und Perspektiven (S. 73-84). Baden-Baden: Nomos.
- Zeit Online (2021). Bundesverkehrsministerium zahlte Beratern 2019 rund 49 Millionen Euro. Zeit Online, 12.02.2021. <https://www.zeit.de/mobilitaet/2021-02/andreas-scheuer-csu-bundesverkehrsministerium-millionen-ausgaben-beratung-bundesregierung> (12.10.2021).