

Rezension zu Schöller, Canzler, Knie: Handbuch Verkehrspolitik

VON RICHARD VAHRENKAMP, KASSEL

Der Band Verkehrspolitik deckt ein breites Spektrum der Themen der deutschen Verkehrspolitik ab und geht von einem sozialwissenschaftlichen Ansatz aus: Ziel sei es, Marktstrukturen und Interessenslagen aufzudecken. Hier seien einige Beiträge aus dem Band herausgegriffen:

Christopher Kopper untersucht die Verkehrsträger Eisenbahn, Binnenschiff und den motorisierten Verkehr im intermodalen Wettbewerb im Zeitraum 1870 bis 1960. Er bezieht auch den oft übersehenen Luftverkehr in seine Analyse ein; besaß doch Deutschland in den 1920er Jahren bereits ein dichtes Netz von Fluglinien, das vor dem Schnellverkehr der Bahn und vor der Autobahn ein schnelles Reisen ermöglichte. Bemerkenswert ist, wie Kopper die Gemeinwohlorientierung der Preußischen Eisenbahnverwaltung herausstellt, die einen Teil ihrer beträchtlichen Überschüsse in den Bau oder in die Subventionierung von Nebenbahnen fließen ließ. Ein weiterer interessanter Aspekt in dem Beitrag von Kopper ist die Personalpolitik der staatlichen Länderbahnen Deutschlands, ein Thema, was bisher wenig bearbeitet wurde. Der Personalapparat der staatlichen Länderbahnen war größer als der der Hoheitsverwaltungen von Reich und Ländern zusammen. Eisenbahnbeamte wurden von Militärveteranen rekrutiert, welche die strenge Befolgung von Vorschriften und die Achtung der Hierarchie als besondere Qualifikationen mitbrachten.

Dietmar Klenke berichtet über die deutsche Verkehrspolitik 1910 bis 1990. Interessant an seinem Ansatz sind die Auswirkungen der Außenpolitik auf die deutsche Verkehrspolitik. Er zeigt die motorisierungsfreundliche Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik 1950 bis 1970 auf, wobei der Ausbau des Straßennetzes zu Konflikten mit den „Eisenbahntraditionalisten“ in Parlament und Ministerien führte. Ab 1970 macht er eine Verunsicherung der Motorisierungspolitik aus, die im Widerstreit mit der Verkehrssicherheit (1970 erreichte die Zahl der Verkehrstoten die Spitze von 20.000) und dem aufkeimenden Umweltbewusstsein lag. In den 1980er Jahren erkennt er in der Verkehrspolitik einen ökologischen Dirigismus. Bei der Übersicht, die Klenke über die Verkehrspolitik gibt, fehlt die Fragestellung, wie in der NS-Zeit die Wirtschaftspolitik auf Waffenproduktion in Großbetrieben fokussierte. Dabei wurde der Small-Business-Sektor, hier vor allen Dingen Verkehrsunternehmen mit dem LKW oder mit Bussen, massiv unterdrückt und quasi wegrationalisiert. Diese Politik wurde überraschenderweise im liberalen Westdeutschland fortgesetzt, was unter anderem zur Produktionsorientierung und Schwäche des Service-Sektors in Westdeutschland beigetragen hat.

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Richard Vahrenkamp
Universität Kassel
FB Wirtschaftswissenschaften
Nora-Platiel-Str. 4
34127 Kassel
e-mail: vahrenkamp@wirtschaft.uni-kassel.de

Hans-Liudger Dienel berichtet über die Personalpolitik und die Rivalität der verschiedenen Abteilungen des Bundesministeriums für Verkehr. Es kann die Kontinuität der Personen aus dem alten Reichsverkehrsministerium als wichtiger Antrieb für die Fortführung des Autobahnbaus in Westdeutschland in den 1950er ausgemacht werden. Dienel stellt besonders die Dominanz der Straßenbauabteilung gegenüber den übrigen Abteilungen bis zum Zeitpunkt einer integrierten Verkehrsplanung ab 1968 dar. Er zeigt, wie die Abteilungen E (Eisenbahn), L (Luftfahrt) und SV und StB (Straßenverkehr und Straßenbau) als Vertreter des jeweiligen Verkehrsträgers dessen Interessen vertreten und durch Kooperation mit verkehrswissenschaftlichen Lehrstühlen absichern, sodass bis 1960 das Bundesministerium für Verkehr als loses Dach starker Fachabteilungen erscheint. In der Abteilung E wurde bis 1980 erfolgreich der Marktzugang des Lastkraftwagens als Konkurrent der Bahn drastisch beschränkt, was ein Grund ist für die starke Stellung des Werkverkehrs in Westdeutschland, der als Ventil für die Mengenrationierung im gewerblichen Güterverkehr diente. Die Versuche der Lufthansa, einen innerdeutschen Flugverkehr einzurichten, blockte die Abteilung L ab.

Ergänzt wird der Beitrag von Dienel durch die Studie zur Bundesverkehrswegeplanung von 1955 bis 2003 von Tilmann Heuser und Werner Reh. Beginnend mit den im Jahre 1954 (nicht 1955 wie die Autoren behaupten) eingebrachten „Zwillingsgesetzen“ des Straßenentlastungsgesetzes und Verkehrsfinanzgesetzes wurde, dem Wählerdruck folgend, die Grundlage der Finanzierung des Fernstraßenbaus gelegt und 1957 erstmals ein Plan für den Ausbau der Bundesfernstraßen (einschließlich der Autobahnen) vorgelegt. In der Planungseuphorie der 1960er Jahre entstand im Jahre 1971 ein sehr expansiver zweiter Fernstraßenbauplan, der infolge knapper Mittel schon 1976 revidiert werden musste. Nun wurden die Projekte mit dem neuen Instrument der Kostenwirksamkeitsanalyse bewertet. In dem neuen Bundesverkehrswegeplan von 1980 wurden wegen des gestiegenen Umweltbewusstseins der Bevölkerung die Planungen von Straßen zusammen mit umweltfreundlicheren Verkehrsträgern gemeinsam geplant.

Martin Greger und Gerold Ambrosius diskutieren, wie die Konzepte von Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaftlichkeit die Verkehrspolitik in Deutschland geprägt haben und fragen, wieweit sie in Einklang mit den Wettbewerbskonzepten der EU stehen. Die historische Herleitung der Theorie der Daseinsvorsorge von Forsthoff (1938) verbindet Greger umstandslos mit dem vielfach vertretenen Ansatz des Marktversagens der Weltwirtschaftskrise 1929 - 1933. Allerdings lassen sich die Verstaatlichung der gesamten privaten Intra-City-Postdienste im Jahre 1900 oder die Expansion des Kartells von Bahn und Post auf dem lukrativen Markt für regionale Überlandbuslinien in den 1920er Jahren schwerlich als notwendige Folge eines Marktversagens sondern eher als Machtpolitik großer Organisationen begreifen. Treffend weist Greger auch auf die Kritik an der Daseinsvorsorge hin, dass dieses als eine Legitimationsideologie der Staatswirtschaft gedeutet werden kann. Die Expansion der kommunalen Leistungsverwaltungen auf Kosten des Mittelstandes hat in den 1920er Jahren zu zahlreichen Protestbewegungen geführt – ein Aspekt, den die Vertreter der Forsthoff'schen Daseinsvorsorge bisher nicht beachtet haben.

Forsthoff hat als Verwaltungswissenschaftler mit seinem Lehrbuch die Ideen der Daseinsvorsorge populär gemacht und die verkehrspolitische Grundlangendiskussion in Westdeutschland entscheidend mitgeprägt. Ergänzt wird diese Sichtweise Forsthoffs von der deutschen Verkehrswissenschaft der 1920er und 1930er Jahre, welche den Sektor des Verkehrs als Besonderheit aus dem Marktprozess nimmt und unter dem Schutz des Staates stellt, ein Ansatz, der für die deutsche Verkehrswissenschaft grundlegend wurde, so z.B. für Fritz Voigt.¹ Für diese Sichtweise wurde die Verkehrswissenschaft seit 1935 vom Verkehrsministerium jahrzehntelang finanziell unterstützt, wodurch sie diesen Standpunkt mit zahllosen Publikationen und Dissertationen in der Öffentlichkeit festschreiben konnte.² Kritische Gegenpositionen hatten keine Chance. Erst in den vergangenen 30 Jahren hatte die Verkehrswissenschaft eine wettbewerbsfreundliche Position aufgebaut und sich von der Besonderheitenlehre abgegrenzt.³

Einer der Herausgeber des Bandes, Oliver Schöller, beruft sich in seiner Einleitung ausdrücklich auf den Vertreter der alten deutschen Verkehrswissenschaft, Fritz Voigt. Zu reflektieren wäre, ob die Marktferne der deutschen Verkehrswissenschaft und der deutschen Verwaltungswissenschaft auch ihre Ursache darin hat, dass deren Akteure vornehmlich Juristen und Ingenieure mit geringem wirtschaftswissenschaftlichem Wissen waren. Für den Band wäre ein Vergleich mit Holland interessant gewesen, wo die Verkehrspolitik einen ganz anderen Ansatz verfolgt: Der Verkehr wird als ein Wirtschaftssektor unter anderen Sektoren begriffen und nicht mit Postulaten des Gemeinwohls verknüpft, was aber nicht bedeuten muss, dass unrentable Verkehrslinien keine öffentlichen Zuschüsse bekommen.

Dieter Plehwe gibt – überraschender Weise mit einem marxistischen Ansatz – eine gute Übersicht über die Entwicklung des Güterverkehrs 1950 bis 2000, ein Thema, das in der Verkehrswissenschaft selten behandelt wird. Er identifiziert das Zusammentreffen zahlreicher Faktoren, die in den 1990er Jahren zu der modernen Logistik geführt haben. Außer im Schriftenverzeichnis, wo er Marx' Hauptwerk aufführt, kann Plehwe allerdings seine marxistische Sichtweise nicht einlösen.

Winfried Wolf untersucht den Einfluss großer Unternehmen der Autoindustrie auf die Verkehrspolitik. Leider reproduziert er den alten Vorwurf, die US-Autoindustrie habe in den 1950er Jahren den öffentlichen Eisenbahn- und Straßenbahnverkehr in Los Angeles zurückgedrängt, ohne die neuere Forschung von Robert C. Post zu berücksichtigen. Post weist anhand des berühmten Senatsprotokolls von 1974 nach, dass hierfür wenige Anhalts-

¹ Fritz Voigt: *Verkehr*, Band I/1, Berlin 1965, S. 20f

² Eine Liste der Dissertation findet sich in meinem Working Paper in the History of Mobility, Nr. 2/2003: *Rivalry and Regulation: German Cargo Transport Policy, 1920-2000* auf der Webseite www.vahrenkamp.org.

³ Friedrich Laaser: *Wettbewerb im Verkehrswesen: Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*, Tübingen, 1991.

punkte vorliegen.⁴ Richtig an der Kritik von Wolf bleibt aber, dass General Motors in den 1930er Jahren – auch mit ungesetzlichen Undercovermethoden – die Umwandlung von städtischen Straßenbahnlinien in Buslinien betrieben hat, um seine Businteressen durchzusetzen. Allerdings waren die Straßenbahnlinien in den 1930er Jahren defizitär und daher eine leichte Beute für GM.⁵

Ferner zeigt Post, wie die zahlreichen Freizeitclubs von Eisenbahnenthusiasten mit ihrer breiten Publizität den Humus für ein eisenbahnfreundliches Klima in der Öffentlichkeit abgeben. Er weist auf den interessanten Gender-Aspekt hin, dass die Promotoren von Eisenbahn- und Straßenbahnpersonenverkehren ausschließlich Männer seien, während Frauen die Schutzhülle des Autos vorzögen – ein Aspekt, der in dem Beitrag von Christine Bauhardt zur „Feministischen Verkehrs- und Raumplanung“ nicht genannt wird.

Die Themen, die der Band abdeckt und die er auslässt, spiegeln die deutsche Verkehrspolitik. Von einem sozialwissenschaftlichen Ansatz hätte man auch erwartet, dass die Tabus der deutschen Verkehrspolitik angesprochen werden:

Weshalb gab es in Deutschland keine Debatte über die Erfahrungen mit liberaleren Regimen der Verkehrs-Regulierung in anderen Ländern Europas, zum Beispiel der Schweiz? Weshalb konnte der Monopolist Bahn 80 Jahre lang Intercity-Buslinien unterdrücken, die immerhin ein preiswertes Reisen ermöglicht hätten? Von Buslinien und dem wundervollen Buch von Margarete Walsh über die Überland-Busse in den USA erfährt der Leser überhaupt nichts.⁶

Bibliographische Angaben des besprochenen Buches:

Oliver Schölller, Weert Canzler, Andreas Knie (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, 963 Seiten, € 69,90, ISBN 978-3-531-14548-8

⁴ Robert C. Post: Urban Railway Redivivus: Image and Ideology in Los Angeles, California, in: Colin Divall and Winstan Bond (Ed.): *Suburbanizing the Masses*, Aldershot 2003, S. 187-210.

⁵ Stephen Goddard: *Getting there – The epic struggle between road and rail in the American century*, Chicago 1994, Kapitel 7.

⁶ Margaret Walsh: *Making connections. The long-distance bus industry in the USA*, Aldershot 2000

