

Michael Hascher. *Politikberatung durch Experten: Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert.* Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2006. 362 S. (broschiert), ISBN 978-3-593-37921-0.



Reviewed by Reiner Ruppmann

Published on H-Soz-u-Kult (November, 2007)

M. Hascher: Politikberatung durch Experten

Im Zuge der Privatisierungspolitik wie auch des Bemühens der Bundesregierung, wichtige Infrastrukturvorhaben mit Hilfe gemischtwirtschaftlicher Investorengruppierungen zu finanzieren, ist Politikberatung in der jüngsten Zeit verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen. Von außen betrachtet wird sie als undurchsichtige, suspekte Einmischung von Lobbyisten und Interessengruppen in den Politikbetrieb empfunden. Der tiefere Grund dafür das allgemeine Misstrauen dürfte darin liegen, dass der überwiegende Teil der Bevölkerung nur geringe Kenntnisse über die politische Arbeit in Parteigremien, Bundestag und Bundesrat besitzt und deshalb die komplexen Wege demokratischer Gesetzgebungsverfahren unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise nicht nachvollziehen kann. Die Bürger hätten solche Prozesse der parlamentarischen Entscheidungsfindung gerade bei verkehrspolitischen Angelegenheiten gerne einfach und überschaubar, weil sie nach ihrem je eigenen Erfahrungshorizont unabhängig davon, ob sie zu einem anstehenden Projekt positiv oder negativ eingestellt sind, für das übliche langwierige Hin und Her kein Verständnis aufbringen. Stattdessen bestimmen aber zumeist Meinungs-

gebungsverfahren, auf den offenen Foren von Presse und Fernsehen häufig mit wenig Feingefühl ausgetragene Auffassungsunterschiede, eine verwirrende Vielfalt von Stellungnahmen, Gutachten und Gegengutachten unterschiedlicher Güte und Provenienz, parteitaktische Winkelzüge zur Profilierung der eigenen Position, in den Fraktionszwang eingebundenes Abstimmverhalten usw. das Geschehen, kurz: eine unübersichtliche Gemengelage bei den Akteuren und verwirrende Diskussionen bis zur Annahme einer Gesetzesvorlage im Kabinett und der anschließenden Verabschiedung in den Bundestaglesungen beeinflussen das Meinungsbild. Kein Wunder, dass die Ansicht weit verbreitet ist, politische Entscheidungen würden heutzutage nur noch von wenigen Experten beherrscht und hinter verschlossenen Türen in Ausschüssen zum Vorteil der Besitzenden und Mächtigen, kaum aber für die Allgemeinheit getroffen.

Solchen diffusen Vorurteilen kann eine transparente historische Analyse begegnen, die nicht zuletzt nachweist, dass es Politikberatung schon im 19. Jahrhundert gegeben hat. Die nunmehr in Buchform vorliegen-

de Studie Michael Haschers ist 2004 an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität München als Dissertation angenommen worden. Das Untersuchungsobjekt steht zwar weit weniger im Brennpunkt der Öffentlichkeit als beispielsweise der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beim Bundeswirtschaftsministerium (populär Rat der fünf Wirtschaftsweisen genannt). Gleichwohl repräsentiert die Verkehrspolitik ein überaus bedeutsames, quer durch Volkswirtschaft und Gesellschaft wirkendes Handlungsfeld der Regierungen, mit dem insbesondere in den letzten 50 Jahren grundlegende Weichenstellungen für die heute vorfindbare deutsche Verkehrsinfrastruktur stattfanden. Wegen der Persistenz der einmal getroffenen Entscheidungen reichen sie weit über das heutige Blickfeld hinaus.

Wie inzwischen bei wirtschaftshistorischen Arbeiten üblich, greift Hascher für seinen über etwa 150 Jahre angelegten Längsschnitt durch das verkehrspolitische Beratungswesen auf eine sozial-wissenschaftliche Theorie zurück, in diesem Fall auf das Politikberatungsmodell des Bielefelder Soziologen Peter Weingart. Vgl. Weingart, Peter, *Die Stunde der Wahrheit. Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft*, Weilerswist 2001; ein nützlicher Überblick über die verschiedenen Theorieangebote und Schulen für die fruchtbare Verbindung zwischen ökonomischen und kulturhistorischen Forschungsansätzen findet sich in der Einleitung bei Berghoff, Hartmut; Vogel, Jakob (Hrsg.), *Wirtschaftsgeschichte als Kulturgeschichte. Dimensionen eines Perspektivenwechsels*, Frankfurt am Main 2004. Mit ihm strukturiert er die Leitfragen und den chronologischen Aufbau seiner Arbeit, die auf ungedruckte Quellen aus insgesamt 18 Archiven sowie umfangreiches Material in Zeitschriften, Reihenwerken, veröffentlichten Quellen und Literatur zurückgreift.

Das Ergebnis ist ein stringent aufgebauter Einblick in ein Desiderat innerhalb der verkehrspolitischen Geschichte Deutschlands seit ihren Anfängen im Jahrhundert der Eisenbahn (Ralf Roth). Die Analyse verschränkt die Geschichte der beratenden und beratenen Institutionen, insbesondere die Strukturen und die innere Entwicklung der Verkehrsverwaltung, mit der Geschichte einzelner Wissenschaftler bzw. wissenschaftlicher Personengruppen und bildet damit zugleich die Wissenschaftsgeschichte der Verkehrswissenschaft ab. Unter Experten versteht Hascher nach einem kurzen Abriss der Begriffsgeschichte die von der Politik zur Beratung

herangezogenen Personen, wobei es in dieser Studie in der Regel um Wissenschaftler geht. Sie stehen in wechselseitigen Verhältnissen zu ihren wissenschaftlichen Disziplinen, zu Institutionen und zu den Entscheidungen, die zu beraten sind, das heißt sie werden von dieser Seite beeinflusst, beeinflussen diese aber auch selbst. (S. 33)

Welche Funken sich aus diesem im Rahmen der verkehrshistorischen Forschungen zwar kleinen, jedoch wegen der langfristigen Auswirkungen der Verkehrspolitik auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zentral positionierten Forschungsfeld schlagen lassen, erhellen die Kapitel 2 bis 9 des Buches. Als Grundlage der verkehrswissenschaftlichen Politikberatung, die erstmals im Dritten Reich in Form des Reichsverkehrsrates, danach des Verkehrswissenschaftlichen Forschungsrates institutionalisiert wurde und mit Gründung des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesverkehrsministerium ihre längerfristige, bundesrepublikanische Ausprägung erfuhr, dienen die Ausführungen zu den Experten der frühen Verkehrspolitik seit Einführung der Eisenbahn in Deutschland und die mehrsame Herausbildung verkehrswissenschaftlicher Forschung an Technischen Hochschulen bzw. Universitäten, die während der Entstehungsphase mit dem Odeur der Interessentenprofessuren behaftet war. Der eigentliche Durchbruch verkehrswissenschaftlicher Politikberatung ist in der Weimarer Republik zu verorten, als sich die technischen Verkehrswissenschaften akademisch etablierten und der vorläufige Reichswirtschaftsrat zur Mediatisierung des Problems Eisenbahn versus Wasserstraßen einen paritätisch besetzten Arbeitsausschuss (den so genannten 27er-Ausschuss) bildete.

Verkehrstechnologische Fragen und der Einfluss der Experten auf verkehrspolitische Entscheidungen werden anhand ausgewählter Fallbeispiele ausgelotet, die gleichzeitig Einblicke in den Wandel von Themen und Aufgaben des Beirats geben. In der zeithistorischen Phase von 1949 bis 1957 stand zunächst ein altes Thema im Vordergrund, nämlich die Ausbaufähigkeit künstlicher Wasserstraßen in der neu entstandenen Bundesrepublik Deutschland (Kanalgutachten 1951). Im Jahr 1953 ging es bei der Bahnelektrifizierung um eine zukunftsorientierte Systemsentscheidung. Zwischen 1957 und 1966 bestimmten exogene Faktoren die Agenda: die durch den Start des japanischen Shinkansen eingeleitete Diskussion um den Schienenschnellverkehr und der Übergang vom Kohle- zum Erdölzeitalter (Pipelinebau). In der Ära des Bundesverkehrsministers Leber (1966–1972), die ganz allgemein von technologischer Zukunftsbegeisterung, Planungseuphorie und Machbar-

keitsgewissheit geprägt war, verlor der Verkehrswissenschaftliche Beirat an Einfluss; seine Arbeit bestand zunehmend in der Abgabe von Stellungnahmen zu Gutachten anderer Gremien. Dies galt sowohl für die technologiepolitische Förderung des spurgeführten Hochgeschwindigkeitsverkehrs (Transrapid und ICE), welche das Bundesministerium für Forschung und Technologie vorantrieb, als auch für den im Ministerium durch eine besondere Planungsgruppe ausgearbeiteten Bundesverkehrswegeplan, die der Beirat nur noch durch Spezialuntersuchungen begleitete. Die Quintessenz der Studie kann in zwei Sätzen zusammengefasst werden: Die verkehrswissenschaftlichen Experten hatten auf die Entscheidungen generell nur einen begrenzten Einfluss, denn sie standen in Konkurrenz zu wissenschaftlichen Beratern anderer Fachrichtungen, und für die politisch zu entscheidenden Fragen konnte es wegen der Komplexität der Materie keine eindeutigen Handlungsempfehlungen geben. Insofern hatte die Wissenschaft letztendlich kaum Kontrolle über den Ausgang der politischen Entscheidungsprozesse, sondern ihre Expertise wurde von einzelnen Akteuren für die Betonung bestimmter, jeweils opportuner Positionen herangezogen.

Hascher hat seine Arbeit erfreulicherweise in einer sehr prägnanten, deshalb verständlichen und gut lesbaren Sprache geschrieben, was in der historischen Zunft nicht eben selbstverständlich ist. Insofern ist dem Buch eine große Verbreitung und Rezeption zu wünschen als dies erfahrungsgemäß akademischen Qualifizierungsarbeiten widerfährt. Trotz der generell positiven Bewertung dürfen abschließend einige kritische Anmerkungen nicht fehlen. Zuerst ist auf die in den zentralen Kapiteln vermisste, stärkere Kontextualisierung der beschriebenen Politikberatung mit dem Verlauf der allgemeinen Geschichte hinzuweisen, mit deren Hilfe Anlässe, Notwendigkeiten und Hintergründe verkehrspolitischer Beratung besser zu verstehen und die Zusammenhänge deutlicher zu erkennen gewesen wären; solches Wissen wird hier stillschweigend vorausgesetzt. Des Weiteren ist auf die Engführung der Darstellung für die Zeit von der Weimarer Republik bis 1972 einzugehen. Dies betrifft die Debatte um die Gemeinwirtschaftlichkeit der staatlichen Eisenbahnen. Sie endete nicht bereits in der Ära Bismarck, sondern lebte durch die heftigen logistischen Verteilungskämpfe zwischen den Verkehrsträgern in der Weimarer Zeit wieder auf, setzte sich im Zusammenhang mit dem Autobahnbau zu Anfang des Dritten Reiches fort, begleitete die konfliktträchtige(n) Weichenstellungen in den Jahren des Wiederaufstiegs Westdeutschlands (Dietmar

Klenke) und ist auch heute noch zu beobachten, wie das politische Gezerre um die Privatisierung der Deutschen Bahn AG zeigt. Die immer sehr kontrovers geführten Diskussionen brachten viele Denkschriften aus der Feder betroffener oder politiknaher Fachleute sowie eine Reihe von Dissertationen hervor, die in der Regel mit einseitigem Blick das tradierte Transportmonopol der Reichsbahn/Bundesbahn vor dem Kraftfahrzeugverkehr zu schützen versuchten. Hier bildete sich auf der Metaebene von Wirtschaft, Lobby-Vereinigungen und Universitäten eine zusätzliche Schicht von Know-how-Trägern heraus, die mit ihren Schriften dediziert Politikberatung betrieben oder zu betreiben versuchte. Da sie aber nicht dem sehr kleinen Kreis verkehrswissenschaftlicher Beratungs-Experten angehörten, wurde diese andere „Wissens-Elite“ von Hascher stillschweigend ausgeklammert, obwohl ihre Stimmen durchaus Relevanz beanspruchen können.

Bemerkenswert ist auch, dass sich die Darstellung Haschers ohne weitere Erläuterung allein der verkehrspolitischen Beratung für Eisenbahn, Wasserstraßen, Luftfahrt und Pipelines widmet, während das Straßen- und Kraftverkehrswesen so gut wie gar nicht vorkommt. Das erstaunt um so mehr, als gerade der Verkehrsweg „Straße“ seit Mitte der 1920er-Jahre im Brennpunkt verkehrspolitischer Überlegungen und Maßnahmen stand. Eine Erklärung für die Exklusion könnte in einem beiläufigen Satz liegen, der wohl darauf zurückgeht, dass die Weimarer Verfassung die Zuständigkeit für das Straßenwesen bis 1933 den Ländern zugeordnet hatte: „Man sollte sich heute diese Gewichtung vor Augen führen, denn die Forschung neigt rückblickend zur Überbewertung der politischen Bedeutung des Kraftfahrzeugverkehrs.“ (S. 117) Diese starke Vereinfachung der historischen Entwicklung soll hier nicht unkommentiert stehen bleiben, was jedoch eine ausführlichere Erläuterung notwendig macht. Aufgrund der starken Zentralisierung der Straßenbauverantwortung entstanden in der Phase der Automobilisierung in Deutschland zwischen 1924 und 1932 auf der Selbstverwaltungsebene freiwillige Institutionen, die sich unterhalb der in diesem Fall zuständigen zentralen Ministerien in Preußen bzw. im Reich um die Lösung der immensen Probleme kümmerten. Der Deutsche Straßenbauverband (gegründet 1921) und die Studiengesellschaft für Automobilstraßenbau (Stufa, gegründet 1924) versuchten, ohne ausreichende finanzielle Unterstützung die Anpassung der Staats- und Landstraßen an den Kraftfahrzeugverkehr voranzutreiben und den Zusammenbruch des deutschen Straßennetzes, das während des Ers-

ten Weltkrieges und auch kurz danach mangels Material, Transportkapazitäten und Personal kaum noch gewartet worden war, zu verhindern. Das Reichsverkehrsministerium unterstützte diese beiden Gremien und fragte dort auch verkehrspolitische Beratung nach, als es beispielsweise um die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer bzw. der Mineralölsteuer ging. Dem forschungs- und wissensbasierten Beratungsdruck der beiden Fachgesellschaften ist es zu verdanken, dass das Reichsverkehrsministerium im Jahr 1930 erstmals eine Reichskarte mit Durchgangsstraßen sowie „Einheitliche Richtlinien für den Ausbau der Fernverkehrsstraßen“ veröffentlichte. Sie bildete das Grundgerüst für die späteren Reichs- und heutigen Bundesstraßen sowie die Grundlagen für die Verbreitung des technisch-organisatorischen Fachwissens im modernen Straßenbau. Die Arbeit dieser Institutionen verhalf zudem nicht nur den bis dahin im Schatten der Eisenbahn-Ingenieure stehenden und aus dieser Ausbildung hervorgegangenen Praktikern für Straßen- und Straßenbrückenbau in den Verwaltungen der Wegeunterhaltungspflichtigen zu einer wachsenden Profilierung, sondern wertete einschlägige Lehrstühle an den Technischen Hochschulen auf. In diesem Zusammenhang machten auch das Materialprüfungswesen und der Straßenmaschinenbau erhebliche Fortschritte. Die politisch-ökonomisch-technischen Diskurse rund um das Straßen- und Kraftverkehrswesen spielten sich in den Medien der Fachgesellschaften und in einer Reihe von Fachzeitschriften ab, deren Ursprung zum Teil bis in die Kaiserzeit zurückreichte.

Diese Entwicklungen bekamen unter dem Straßenbauingenieur Fritz Todt als Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen und Manager des Reichsauto-

bahnbaus einen neuen Schub. Er zentralisierte erstmals in der deutschen Geschichte Straßenbau und Straßenverwaltung auf Reichsebene. Unter seiner Leitung wurde die Stufa im Jahr 1934 in den gemeinnützigen technisch-wissenschaftlichen Verein „Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen“ umgeformt. Sie leistete von da ab mit ihrer gleichermäßen Theorie und Praxis verpflichteten Arbeit und ihren Veröffentlichungen in den einschlägigen Fachorganen wichtige Grundlagenarbeit für die Weiterentwicklung des Straßenverkehrswesens. Die Forschungsgesellschaft wurde bereits am 13. Mai 1947 unter gleicher Bezeichnung wieder gegründet und setzte ihre Arbeit bis heute fort. Die Wiedergründung fand bei Bielefeld statt; als Sitz der Gesellschaft wurde dann Köln festgelegt. Seit 1980 lautet die Bezeichnung „Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen“, nicht zu verwechseln mit der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST), die ein dem Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) angegliedertes Institut ist und dem Ministerium in technischen und verkehrspolitischen Fragen hauseigene, wissenschaftlich gestützte Entscheidungshilfen gibt sowie maßgeblich bei der Ausarbeitung von Vorschriften und Normen mitwirkt. In der Phase der explosionsartigen Massenmotorisierung in den 1950er- und 1960er-Jahren nahmen die diesem Kreis nahestehenden Experten wie auch die jüngere Generation der Hochschullehrer maßgeblichen Einfluss auf die Straßenverkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

Aus dieser Sicht wäre ein weiter ausgreifender Zugschnitt der Studie Haschers wünschenswert gewesen, um die außerhalb des Wissenschaftlichen Beirats ablaufende, ausgedehnte Politikberatung für das Straßenwesen mit einzubeziehen.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

Citation: Reiner Ruppmann. Review of Hascher, Michael, *Politikberatung durch Experten: Das Beispiel der deutschen Verkehrspolitik im 19. und 20. Jahrhundert*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. November, 2007.

URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=22275>

Copyright © 2007 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.