

Prolog

Die Kunst der organisierten Verantwortungslosigkeit

Man kann problemlos in der Bundesrepublik leben, ohne jemals vom Elbe-Seitenkanal gehört zu haben. Er verbindet keine Weltmeere, sondern lediglich Wolfsburg mit der Elbe bei Lauenburg. Mehr als ein Dutzend Wasserstraßen in Deutschland sind länger als der Elbe-Seitenkanal, und das Land, das er über 115 Kilometer durchzieht, ist landschaftlich unspektakulär. Der Elbe-Seitenkanal hatte noch nicht einmal einen ikonischen Namen: Bis 1965 firmierte er unter dem farblosen Namen Nord-Süd-Kanal. Selbst die sonst so rührigen Planer von Fernradwegen haben den Kanal bislang mit Missachtung gestraft. Technische Meisterleistungen gibt es auch nicht, vielleicht abgesehen von einem Schiffshebewerk bei Lüneburg, das bei seiner Eröffnung das weltgrößte seiner Art war. Aber wer interessiert sich schon für Schiffshebewerke.

Interessant wird der Elbe-Seitenkanal, wenn man ihn als Kind der alten Bundesrepublik betrachtet. Er wurde in den Jahren des Wirtschaftswunders geplant und von 1968 bis 1976 gebaut, und die Umstände seiner Geburt machten ihn zu einem Mikrokosmos seiner Gesellschaft. Wie in einem Brennglas vereinen sich im Elbe-Seitenkanal Schlüsselthemen der bundesdeutschen Geschichte: gesichtslose Verwaltungen und mächtige Konzerne, Staatswirt-

schaft und politische Planung, Wachstumsdenken und Strippenzieher, föderale Ränkespiele und ein politisches System, in dem dann, wenn etwas schiefging, plötzlich niemand mehr verantwortlich war. Zugleich ging es bei dem Kanal, der entlang der innerdeutschen Grenze erbaut wurde, auch um die bundesdeutsche Ostpolitik, die Zonenrandförderung und die Pläne für den Verteidigungsfall. Der Elbe-Seitenkanal war deshalb weit mehr als eine der 64 Binnenwasserstraßen des Bundes. Er war ein Spiegel für das, was die Bundesrepublik ausmachte.

Als der Hamburger Wirtschaftssenator Karl Schiller 1951 eine erste Kostenrechnung ausarbeiten ließ, lagen die projektierten Kosten bei 225 Millionen DM. 1964 war der Betrag auf 763 Millionen DM gestiegen, und als der Kanal endlich in Betrieb war, hatte er mehr als anderthalb Milliarden verschlungen. Weniger rasant gestaltete sich die Entwicklung des Verkehrs. Die Frachtraten blieben nach der Eröffnung weit hinter den Erwartungen zurück, und das war nicht sonderlich überraschend. Es fehlte nicht an Warnungen, als in den fünfziger und sechziger Jahren um das Projekt gerungen wurde, und diese Warnungen standen keineswegs in obskuren akademischen Veröffentlichungen. Sie standen in den Akten der Ministerien.

Das wichtigste Argument für den Elbe-Seitenkanal war, dass Hamburg als größter Seehafen Deutschlands nach einem leistungsfähigen Anschluss an das deutsche Kanalnetz verlangte. Aber selbst in Hamburg war das Projekt keineswegs unumstritten. Sollte Hamburg nicht besser auf die Eisenbahn setzen oder auf die Straße, die seinerzeit durch den rasant voranschreitenden Autobahnbau florierete? Andernorts waren die Bedenken noch größer. Jenseits der Hansestadt gab es eigentlich keine politische Instanz, die das Vorhaben dauerhaft mit Nachdruck unterstützte. Der langjährige Bundesverkehrsminister Hans-Christoph Seeböhm bezeichnete das Kanalprojekt 1957 gar öffentlich als »Blödsinn«.¹ Über Jahre tobte vor und hinter den Kulissen der Kampf um den Kanal, und den Streit um Gutachten und Gegengutachten konnten auch Leser der Tagespresse verfolgen. Der *Spiegel* zitierte 1965 einen prominenten Bundesbahner mit der ätzenden Bemerkung, in einem positiven Kanalgutachten stimmten lediglich »die Seitenzahlen«.²

Verkehrsplanung ist seit jeher ein Spiel mit zahlreichen Unbekannten, und es griffe zu kurz, zeitgenössische Hoffnungen allein mit dem überlegenen Wissen des Nachgeborenen zu kritisieren. Niemand konnte in den fünfziger Jahren erahnen, dass der Container den Welthandel revolutionieren würde. Heute sind die Containerterminals das wirtschaftliche Rückgrat des Hamburger Hafens, und der Transport ins bundesdeutsche Hinterland erfolgt überwiegend über Straße und Schiene. Die Binnenschifffahrt kommt bei Containern nur auf einen Marktanteil zwischen ein und zwei Prozent.³ Eher schon konnte man eine Krise bei der Kohle erahnen, seit dem späten 19. Jahrhundert das klassische Transportgut für Kanalschiffe. Die Hegemonie der Kohle auf dem Energiemarkt neigte sich dem Ende zu, und das boomende Erdöl wurde häufig über Pipelines transportiert. Auf längere Sicht drohte zudem die Konkurrenz der Atomkraft. All dies stand zum Beispiel 1961 in einem Beitrag für die *Finanzpolitischen Mitteilungen des Bundesministeriums der Finanzen*, und der Autor, Ministerialdirigent Hans Clausen Korff, riet deshalb zur Skepsis gegenüber neuen Kanalprojekten: »Alle Beteiligten sollten den Grundsatz nicht außer acht lassen, daß es wichtiger ist, das Bestehende gesund zu erhalten, als das Neue zu erstreben.«⁴ Der Artikel rief in der Hamburger Verwaltung hektische Reaktionen hervor, und das lag nicht nur an der volkswirtschaftlichen Diagnose. Binnenwasserstraßen wurden vom Bund finanziert, und Korff war als Abteilungsleiter im Bundesfinanzministerium für den Bundeshaushalt verantwortlich. Wenn Hamburg seinen Kanal wollte, führte an Korff kein Weg vorbei.

Es gab auch ganz konkrete Warnungen. So hätten zum Beispiel die Alarmglocken klingeln müssen, als der niedersächsische Wirtschaftsminister 1963 prüfen ließ, welche Hoffnungen die Salzgitter AG mit Blick auf das Kanalprojekt hegte. Schüttgüter waren eine Domäne der Binnenschifffahrt, und der Erztransport zum niedersächsischen Stahlkonzern – ein Stichkanal verband Salzgitter mit dem Mittellandkanal – war der mit Abstand größte Einzelposten in den Verkehrsplanungen. Nach Fühlungnahme konnten sich die Ministerialbeamten »allerdings des Eindrucks nicht erwehren, dass das eigentliche Interesse der Hüttenwerke Salzgitter AG. weniger auf eine Benutzung des Kanals als auf die erwarteten Konkurrenztarife

der Bundesbahn gerichtet ist.«⁵ Zwölf Jahre später unterzeichnete der Konzern einen Vertrag mit der Bundesbahn, der vier der fünf Millionen Tonnen Erz, die der Konzern alljährlich importierte, zu Sonderkonditionen auf die Schiene verlagerte.⁶ Auf einen Schlag waren damit alle Verkehrsprognosen obsolet.

Der Elbe-Seitenkanal war ein Fiasko mit Ansage. Aber warum wurde der Kanal allen Warnungen zum Trotz gebaut? Die Suche nach Antworten führt in das institutionelle Geflecht der bundesdeutschen Wirtschafts- und Verkehrspolitik. Diese gilt aus der Distanz weithin als eine bundesdeutsche Erfolgsgeschichte. Die soziale Marktwirtschaft geistert als Mythos bis heute durch die politische Debatte, und das leistungsfähige Netzwerk von Autobahnen und Bundesstraßen, zum Großteil nach 1945 erbaut, beflügelte Deutschlands Aufstieg zur Autonation par excellence. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich dieses Geflecht jedoch als System der organisierten Verantwortungslosigkeit. Es gab bei den Kanälen kein klares Leitkonzept, an dem sich Einzelentscheidungen hätten ausrichten können, aber dafür jede Menge starker Partikularinteressen, denen das große Ganze herzlich egal war. Der Elbe-Seitenkanal ist dafür ein Lehrstück. Er wurde nicht gebaut, weil es gute Gründe für das Projekt gegeben hätte, sondern lediglich deshalb, weil es nach jahrelangem Taktieren niemanden mehr gab, der den Bau hätte verhindern können.

Institutionen gelten unter Volkswirtschaftlern schon länger als wirtschaftspolitisches Schlüsselproblem. Daron Acemoglu und James Robinson vertreten in ihrem viel beachteten Bestseller *Warum Nationen scheitern* sogar die These, dass Erfolg und Niedergang ganzer Volkswirtschaften an der Leistungsfähigkeit ihrer Institutionen hängt.⁷ Etwas anders sieht dies im politischen Diskurs der Gegenwart aus. Institutionelle Rahmenbedingungen rangieren auf der Aufmerksamkeitsskala deutlich hinter Individuen und Parteien, und das ist nicht nur Ausdruck einer hyperventilierenden Mediengesellschaft, die aus Soundbites und Twitter-Nachrichten ihr tägliches Erregungspotenzial bezieht. Die Debatten der fünfziger und sechziger Jahre folgten zweifellos noch einem gemächlicheren Takt, und doch zeigte sich in ihnen eine prekäre Schieflage des politischen Diskurses. Man sprach über Pläne und Visionen, über die politi-

schen Funktionsträger und ihre neuesten taktischen Winkelzüge, aber kaum je über das Innenleben der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes.

Man kann dies zum Anlass nehmen für zeitkritische Bemerkungen über den Politikbetrieb der Gegenwart. Man kann darin aber auch eine historiographische Herausforderung sehen. Der Elbe-Seitenkanal war ein Trauerspiel mit einer sehr bundesdeutschen Dramaturgie, und deshalb taugt seine Geschichte als Lehrstück über Politik und Verwaltung im Nachkriegsdeutschland. Da wurde mal eben auf dem kleinen hanseatischen Dienstweg ein Vorarbeitenamt geschaffen, das offiziell nicht existieren durfte und deshalb einen anderen Namen trug, aber für die Planungen der ersten Jahre eine wichtige Rolle spielte. Da zoffte sich der Volkswirtschaftsprofessor Karl Schiller, der von der nationalsozialistischen Großraumwirtschaft geprägt war und auch später als Superminister der sozialliberalen Bundesregierung gerne in großen Dimensionen dachte, in seiner Zeit als Hamburger Wirtschaftssenator mit dem Chef der staatseigenen Hamburger Hafen- und Lagerhaus-Aktiengesellschaft Ernst Plate, der als Betriebswirt eher handfest gestrickt war und deshalb Wert auf gute Konditionen bei der Bundesbahn legte – und nach der nächsten Bürgerschaftswahl Schillers Nachfolger wurde. Zeitweilig versuchte sich der Hamburger Senat sogar an einer eigenen Ostpolitik. Unterdessen diskutierten die niederen Chargen über den richtigen Ton in der Medienarbeit – kulminierend in der Frage, ob »Sex« gewünscht wird: Gegebenenfalls könne man dem Binnenschiffer, der im Mittelpunkt eines Werbefilms stehen sollte, eine heiratswillige Tochter zur Seite stellen.⁸

Die Genese des Kanals beleuchtet nicht nur den Männergeist, der in den Amtsstuben der Wirtschaftswunderjahre noch ziemlich ungebremst regierte. Der Elbe-Seitenkanal wirft ein grelles Schlaglicht auf die ganz eigene Verhandlungslogik des Föderalismus. Man versteht nach der Lektüre dieses Buches besser, warum die Macht der Bundesländer eine Dauerbaustelle im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist. Der Kanal zeigt die Magie des Wortes »Europa« im politischen Diskurs der Bundesrepublik. Als die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Empfehlungen »zur Entwicklung der Verkehrswege der Gemeinschaft«

veröffentlichte, hatte das zwar nach der ungeschminkten Einschätzung eines Kommissionsdirektors »mehr propagandistische als reale Bedeutung«, aber daraus wurde ein Trumpf im politischen Spiel.⁹ Wer von Staatskonzernen als Alternativen zur gewinnstüchtigen Privatwirtschaft träumt, sollte sich den Vertrag zwischen Salzgitter und Bundesbahn anschauen. Da einigten sich zwei Großunternehmen, die vollständig in staatlicher Hand waren, zulasten der Wasserstraßenverwaltung des Bundes. Das Haifischlächeln über einen Deal auf Kosten des Gemeinwohls ist keine Erfindung des Neoliberalismus. Als der Vertrag mit der Bundesbahn unter Dach und Fach war, jubelte ein Salzgitter-Direktor, »wie gut es ist, auf zwei Wegen zu fahren«. Wenn man gleichzeitig mit Bahn und Schiff verhandele, werde gewiss keiner der Konkurrenten »zu übermütig«.¹⁰

Der Schachzug der Salzgitter AG platzte in die Wochen vor der feierlichen Eröffnung des Elbe-Seitenkanals. Eine Katastrophe anderer Art passierte fünf Wochen nach der Einweihung: Der Kanal schlug leck. An einer Kanalunterführung östlich von Lüneburg brach an einem Sonntagmorgen im Juli 1976 eine Dichtung, und das Loch erweiterte sich rasant bis zum völligen Kollaps der Böschung. Die Unterführung verwandelte sich in einen Wasserfall, und bald standen mehr als 1000 Hektar Land unter Wasser. Der Landkreis Lüneburg gab Katastrophenalarm, und 3000 Rettungskräfte versuchten zu retten, was zu retten war. Selbst die Bundeswehr, in Lüneburg mit einer Panzerbrigade präsent, wurde mobilisiert, hinzu kam eine unbekannte Zahl von Schaulustigen. Sie sahen Männer, die mit wachsender Verzweiflung versuchten, die Flut zu stoppen. Auf mehr als 40 Kilometer Kanalstrecke gab es kein einziges Tor, das sich im Notfall schließen ließ. Am Ende fuhr die Bundeswehr mit mehreren Bergepanzern in die reißende Strömung, und die Helfer bauten um diese herum mit Sandsäcken und Schrott eine improvisierte Barriere.

Das Stadtarchiv Lüneburg hat Filmaufnahmen der gewagten Aktion. Man sieht eine bunte Schar emsiger Rettungskräfte mit Sandsäcken und allerlei Gerät. Man sieht auch gestikulierende Panzersoldaten, die mit ihrem Gefährt mitten in der Strömung standen und darüber diskutierten, wie man einen Panzer zum Dammbau verwendet. Über ihnen schwebte ein Hubschrauber, offenbar zur



*Vom Sinn und Nutzen eines Bergepanzers für den Dammbau. Szene aus einem Super-8-Film über den Rettungseinsatz vom 18. Juli 1976.
(StAL FT-346-Uwe Stockhaus.)*

Rettung der Panzerfahrer, falls das Gefährt in den Fluten versunken wäre. Es sind Amateuraufnahmen mit Super-8-Film, kurz und ein wenig grobkörnig, und doch spürt man die nervliche Anspannung und die Unsicherheit aller Beteiligten: Der Ernstfall sah doch etwas anders aus als damals im Offizierslehrgang.¹¹ Am Ende des Tages gab es zwar einen Schaden von rund 72 Millionen DM, aber keine Toten. Das lag am beherzten Eingreifen der Rettungskräfte, die teilweise unter Lebensgefahr halfen, und am günstigen Zeitpunkt. Wenn der Damm in der Nacht oder im Winter gebrochen wäre, hätte die Flut mit hoher Wahrscheinlichkeit Menschenleben gefordert. So gab es am Tag der Katastrophe noch nicht einmal einen ernstlich verletzten Zivilisten. Allerdings landete ein Lüneburger Hausbesitzer nach ein paar Wochen als Spätfolge der Katastrophe doch noch im Krankenhaus. Das Wasser hatte die Öltanks in seinem Keller bersten lassen, und als der Mann zwecks Sanierung des ölverschmierten Heims auf eigene Faust Aufträge vergab, wuchs ihm die Sache über den Kopf. Er wurde mit Kreislaufkollaps eingeliefert.

Es folgte ein Fiasko bürokratischer Art: Niemand wurde für die Katastrophe zur Rechenschaft gezogen. Materielle Schäden wurden

abgegolten, und der bundesdeutsche Wohlfahrtsstaat kümmerte sich redlich um soziale Härtefälle, aber das war es dann auch. Das Bundesverkehrsministerium berief eine Untersuchungskommission, die sich jedoch ganz auf die technischen Ursachen konzentrierte, und die Staatsanwaltschaft schloss nach einiger Zeit die Akten und verzichtete auf Anklagen. Und als Anwohner des Kanals mit der Wasserstraßenverwaltung über Sicherheit reden wollten, holten sie sich eine Abfuhr. Man wisse schon, was man tue. Ein Jahr später wurde der Kanal wiedereröffnet mit einer Kanalunterführung an altbekannter Stelle. Ein zusätzliches Sicherheitstor war nach Meinung der Verwaltung entbehrlich.

War das ein Skandal? Infrastrukturen sind durch ihre hohen Kosten und die Vielzahl der geplanten und ungeplanten Folgen ein guter Spiegel ihrer Gesellschaften, und der Streit um einschlägige Projekte zieht sich durch die bundesdeutsche Geschichte. Kritische Fragen gehören heute bei solchen Bauvorhaben selbstverständlich dazu, zahllose Bürgerinitiativen haben den öffentlichen Unmut gebündelt, und in Orten wie Brokdorf, Wackersdorf oder entlang der Frankfurter Startbahn West eskalierten Konflikte in bürgerkriegsähnlichen Zuständen. Der Elbe-Seitenkanal war da vergleichsweise kleines Karo. Vielleicht fehlte eine nahe gelegene Großstadt mit aufmüpfigen Studenten, die gerne auch mal Grundsatzfragen stellen. Es ging auch nicht um gefährliche Strahlen oder risikoträchtige Chemie, sondern lediglich um einen teuren Kanal mit Leck. Im Zentrum der Aufmerksamkeit standen keine profitsüchtigen Konzerne oder Experten im Höhenrausch, sondern eine biedere Bundesbehörde. Außer einem glücklosen Hausbesitzer gab es noch nicht einmal einen Menschen, der seine Gesundheit verloren hatte. Der Volkszorn legte sich schnell.

Es ist jedoch gerade die profunde Harmlosigkeit des Gegenstands, die den Elbe-Seitenkanal zu einem Lehrstück über politische Verantwortung in der alten Bundesrepublik macht. Hier ging es nicht um Wissenschaftsglauben oder populäre Ängste, über deren Irrationalität sich trefflich streiten ließ. Der Konflikt zwischen Staat und Zivilgesellschaft, ein Lieblingsthema der bundesdeutschen Zeitgeschichtsforschung, war beim Elbe-Seitenkanal belanglos: Der hartnäckigste Gegner, der sich während des Baus gegen den Kanal stellte, war das

Wolfsburger Wasserwerk.¹² Im Mittelpunkt der hiesigen Geschichte stehen vielmehr die Rechenschaftspflicht öffentlicher Institutionen und der verantwortliche Umgang mit dem Geld der Steuerzahler. Das ist gewöhnlich kein Stoff für weltanschauliche Konflikte, aber dafür eine Schlüsselfrage moderner Gesellschaften, deren Brisanz aus der Perspektive des 21. Jahrhunderts eher noch deutlicher hervorsticht. Debatten über Haushaltsprobleme haben nach den Schuldenkrisen der vergangenen Jahre eine neue Qualität, und die Frage nach politischer Verantwortung stellt sich nach nächtlichen Abstimmungen über Rettungspakete von schwindelerregendem Umfang ebenfalls neu. Dass die Finanzkrise von 2008 niemanden ins Gefängnis brachte, ist für die Demokratien des Westens auf absehbare Zeit eine schwere Hypothek, die spürbar an der Legitimation des politischen Establishments nagt. Gibt es überhaupt noch wirkungsvolle Sanktionsmöglichkeiten, wenn es um Fehlentwicklungen in der Wirtschafts- und Verkehrspolitik geht? Politiker können zurücktreten. Regierungen können abgewählt werden. Manager kann man feuern. Aber wenn es um Institutionen geht, ist die Sache komplizierter.

Acemoglu und Robinson ging es nicht nur um die Leistungsfähigkeit institutioneller Arrangements, sondern auch um ihre langfristige Entwicklungsrichtung. Aus kleinen Defekten, deren Folgen sich mit etwas Mühe übertünchen ließen, können sich auf lange Sicht unlösbare Strukturprobleme entwickeln, an deren Konsequenzen die Zeitgenossen verzweifeln. Da wirken die multiplen Katastrophen des Elbe-Seitenkanals geradezu wie ein Menetekel. Was soll man noch über politische Verantwortung reden, wenn man 1000 Hektar Land unter Wasser setzen kann, ohne dass jemand auch nur ein paar kritische Fragen im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit beantworten muss? Man kann vom Elbe-Seitenkanal leicht Linien ins 21. Jahrhundert ziehen: zu glücklosen Transrapid-Projekten, zu Stuttgart 21 und zu einem Flughafen in Berlin.

Die Verantwortungslosigkeit gesichtsloser Expertensysteme ist ein Grundproblem moderner Industriegesellschaften. Bei Infrastrukturprojekten fallen sie lediglich leichter auf, weil man nach Abschluss der Bauarbeiten Kosten und Nutzen vergleichen kann. Manchmal scheitern Infrastrukturen auch total: mal spektakulär wie beim Berliner Großflughafen, mal unauffällig wie beim Rhein-

Main-Donau-Kanal, wo drei Jahre nach der Katastrophe am Elbe-Seitenkanal in Katzwang bei Nürnberg ein Damm brach. »Die Schifffahrtsstraße war noch nicht in Betrieb«, stand noch vor Kurzem in der Onlinechronik der Rhein-Main-Donau GmbH.¹³ Kein Wort über Untersuchungskommissionen, über Lehren aus der Katastrophe oder überhaupt irgendwelche Konsequenzen. Man erfährt noch nicht einmal, dass in Katzwang ein Mensch ums Leben kam. Es ist ein Musterbeispiel institutioneller Verantwortungslosigkeit. Aber man kommt damit durch.

Es ist gewiss nicht einfach, über Bauvorhaben ein kompetentes Urteil zu fällen. Welcher Normalbürger weiß schon, wie man einen Kanal abdichtet oder den Transportbedarf in zwei Jahrzehnten berechnet? Aber mangelnde Transparenz ist in einer wissenschaftlich-technischen Zivilisation nicht bloßes Schicksal. Sie ist auch eine Frage institutioneller Arrangements, die Komplexität erhöhen oder reduzieren können und Verantwortlichkeiten klären oder verschleiern. Die Behörden der alten Bundesrepublik waren da in einer denkbar günstigen Position. Sie hatten ein Dienstrecht, das Kündigungen praktisch unmöglich machte. Sie agierten in einem föderalistischen Mehrebenensystem, in dem Kompetenzen rasch diffundierten. Sie wussten um eine überlastete Justiz, die bei komplizierten Fällen gerne mal Gnade vor Recht ergehen ließ. Sie war der natürliche Partner für alle einschlägigen Experten, weil außer der öffentlichen Hand halt niemand Wasserstraßen baut. Außerdem führte die bundesdeutsche Verwaltung Akten, die gewöhnlich erst nach 30 Jahren der wissenschaftlichen Forschung zur Verfügung stehen.

Immerhin hatte die alte Bundesrepublik Geld. Eine Fehlinvestition wie den Elbe-Seitenkanal konnte der Bundeshaushalt auch in den Krisenjahren der siebziger Jahre problemlos verkraften. Als der Damm brach und Sachschäden im hohen zweistelligen Millionenbereich zu begleichen waren, ließ sich der Fiskus erst recht nicht lumpen. Aber vielleicht war diese Großzügigkeit auch ein Weg, kritischen Fragen aus dem Weg zu gehen? Die Strukturprobleme, die politische Verantwortung in der alten Bundesrepublik so diffus machten, sind weiterhin ungelöst, und neuere Entwicklungen wie die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen haben die notorische Intransparenz eher noch verschärft. Die Verträge über öffent-

lich-private Partnerschaften, mit denen zum Beispiel Autobahnen renoviert werden, sind in aller Regel geheim.

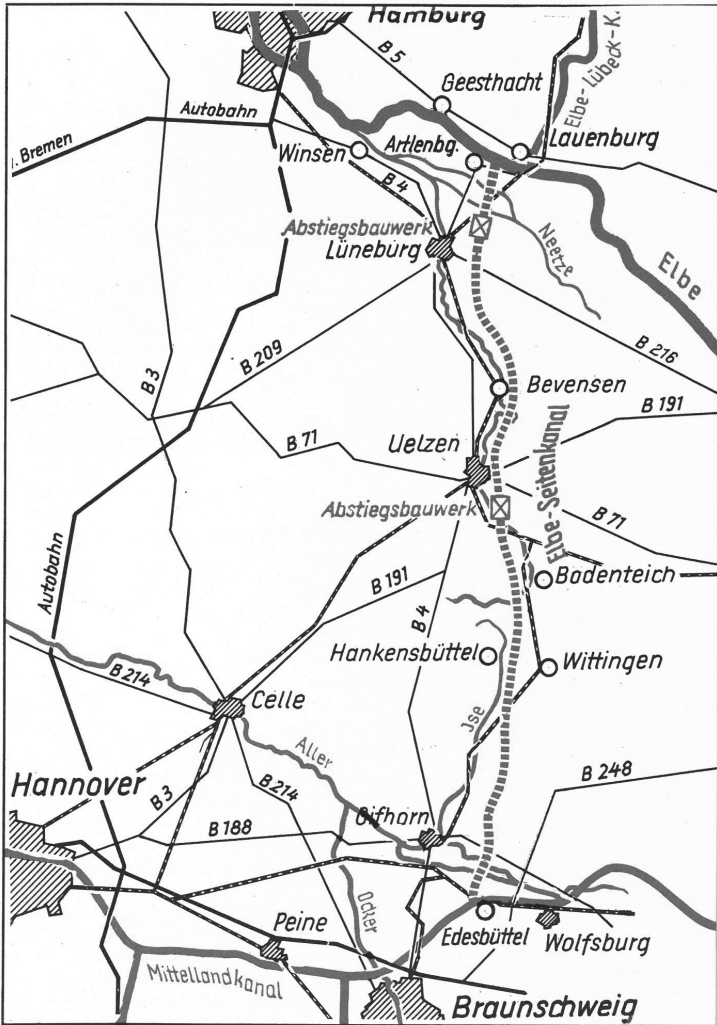
Der Elbe-Seitenkanal wurde im Sommer 1977 ein zweites Mal eröffnet. Ein paar Wochen später senkte sich im Schiffshebewerk Scharnebeck ein Schleusentor auf ein Binnenschiff und verpasste ihm eine mächtige Delle.¹⁴ Immerhin blieb der Kanal im zweiten Versuch dicht, aber beim Transportvolumen gab es nichts zu beschönigen. Einziger Vorzug des Debakels war, dass sich so beim Verkehr auf längere Sicht ganz ordentliche Wachstumsraten entwickeln konnten. So zog sich jedenfalls die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes aus der Affäre, als sie in ihrem Jahresbericht 2016 über den 40. Geburtstag des Elbe-Seitenkanals berichtete: »Nach schwerem Start« habe der Kanal doch »insgesamt eine stetige Aufwärtsentwicklung« hingelegt.¹⁵ Es ist eben alles eine Frage der Perspektive. 1961 hatte ein kanalfreundliches Gutachten ein jährliches Transportvolumen von 10 Millionen Tonnen prognostiziert, und das wurde auch tatsächlich erreicht. Allerdings erst im Jahre 2014.¹⁶

Der Elbe-Seitenkanal war in jeder Hinsicht eine ernüchternde Erfahrung. Nur spürt man davon bei den einschlägigen Behörden nicht viel. Es wird weiter gebaut. In den kommenden Jahren soll der Elbe-Lübeck-Kanal von Lauenburg an der Elbe zum Lübecker Hafen ausgebaut und renoviert werden, eine Verlängerung des Elbe-Seitenkanals in Richtung Ostsee, die sich Schleswig-Holstein schon in den sechziger Jahren gewünscht hatte. Zu den treibenden Kräften zählte der Lauenburger CDU-Bundestagsabgeordnete Norbert Brackmann, der im Haushaltsausschuss saß, von 2015 bis 2018 Berichterstatter für den Etat des Bundesverkehrsministeriums war und seither als Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft amtiert.¹⁷ Die Abgeordneten der FDP, die den Elbe-Seitenkanal 1961 in den Koalitionsvertrag mit der CDU/CSU hineinbugsierten, würden Herrn Brackmann verstehen. Für das Schiffshebewerk in Scharnebeck wünscht sich die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes eine neue Schleuse, damit große Schubverbände schneller durch den Elbe-Seitenkanal kommen. Das Projekt steht mit vordringlichem Bedarf im Bundesverkehrswegeplan 2030.¹⁸ Entlang des Kanals wird unterdessen eine Nord-Süd-

Autobahn geplant und siebzig Kilometer weiter östlich gleich noch eine. Die Grenzen des Wachstums sind im bundesdeutschen Verkehrswesen immer noch eine sehr verhandelbare Sache.

Die alte Bundesrepublik ist Geschichte. Die Wachstumsraten, die den Bauboom der Nachkriegsjahrzehnte ermöglichten, sind es erst recht. Zurück bleibt eine Erinnerung, die nicht selten nostalgische Züge trägt. Im verklärenden Rückblick der Westdeutschen ist die alte Bundesrepublik ein Land von grundsolider Stabilität: politisch, wirtschaftlich, sozial. Gewiss, das Leben war manchmal schon ein wenig langweilig, aber doch alles in allem ziemlich bequem. Es gibt ein paar Vorbehalte für ausgewählte Bevölkerungsgruppen. Das Leben war in der alten Bundesrepublik kein Zuckerschlecken, wenn man beispielsweise einen nichtdeutschen Migrationshintergrund hatte, homosexuell war oder eine Frau, deren Ambitionen über den eigenen Haushalt hinausreichten. Aber das wurde ja auch irgendwann besser.

Für die Institutionen der Wirtschafts- und Verkehrspolitik gibt es im kollektiven Gedächtnis bislang keinen solchen Vorbehalt. Aber vielleicht hat man ja noch nicht die richtigen Fragen gestellt.



Lageplan des Elbe-Seitenkanals aus der Broschüre »Der Elbe-Seitenkanal«, herausgegeben von der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Hamburg zum Baubeginn am 6. Mai 1968, S. 11.

Kapitel 1

Die Mythen der alten Bundesrepublik

Die alte Bundesrepublik ist seit der Wiedervereinigung Geschichte, und inzwischen ist sie auch ein etabliertes Thema der historischen Forschung. Die Zeitgeschichte kennt den schleichen- den Übergang der intellektuellen Hegemonie von den Politologen zu den Historikern, der im 21. Jahrhundert von einer spürbaren Internationalisierung der deutschen Forschung unterstützt wurde. Historiker in anderen Ländern – Großbritannien ist ein naheliegen- des Beispiel – haben traditionell mit Blick auf die jüngste Vergangen- heit weniger Skrupel als ihre deutschen Kollegen, die sich lange Zeit gerne hinter der 30-jährigen Archivsperrfrist versteckten. Das Gesamtbild ist aufgrund des Facettenreichtums der neueren Ge- schichtsforschung nicht leicht zu bilanzieren, aber vielleicht kann man doch sagen, dass die alte Bundesrepublik dynamischer war als ihr Ruf. Westbindung, Feminisierung, Entkirchlichung, der Über- gang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, die ethni- sche Diversifizierung durch Gastarbeiter und andere Migranten, vielfältige Protestbewegungen – die alte Bundesrepublik zeigte, dass man auch ohne Revolutionen ein Land des Wandels sein konnte.

Mit wachsender Prägnanz wurde dabei eine Wasserscheide er- kennbar, die sich auch in anderen westlichen Ländern als überaus

folgenreich präsentiert. Über die genaue zeitliche Markierung gibt es den üblichen Disput unter Historikern. Frank Bösch präsentierte jüngst 1979 als das Jahr, in dem »die Welt von heute begann«.¹ Ökonomisch spricht mehr für die frühen siebziger Jahre, als der Boom der Wirtschaftswunderjahre auslief. Weniger strittig ist ein genereller Umschlag der gesamtgesellschaftlichen Atmosphäre von Hoffnungen und Visionen in Ernüchterungen und Ängste.² Die stabilen Wachstumsraten der Wirtschaftswunderjahre haben sich in Europa als unwiederholbar erwiesen, und bei den politischen Utopien herrschte an allen Fronten Ernüchterung. In seiner monumentalen *Geschichte Europas* schrieb Tony Judt, »psychologisch« seien »die siebziger Jahre das deprimierendste Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts« gewesen.³

Die Vollendung des Elbe-Seitenkanals fiel in die Zeit des Übergangs zwischen beiden Epochen. Geplant und beschlossen wurde der Bau in der Boomzeit, die heute als das »Goldene Zeitalter« des westlichen Kapitalismus« gilt.⁴ Als der Kanal 1976 eröffnet wurde, standen die Zeichen in mehrfacher Hinsicht auf Krise, und es ist fraglich, ob das Projekt in den siebziger Jahren noch eine Chance gehabt hätte. Andererseits sollte man die Zeitenwende auch nicht überzeichnen. Die öffentlichen Haushalte waren auch in Wirtschaftswunderzeiten heftig umkämpft, wie die lange Genese des Elbe-Seitenkanals hinlänglich dokumentiert, und die Bundesrepublik blieb auch nach den fetten Jahren ein wohlhabendes und politisch stabiles Land. Gleichwohl kann man dieses Buch auch als Mikrostudie über ein Land im Umbruch lesen.

Man kann den Rahmen auch noch weiter fassen. Weltweit wurden in den Nachkriegsjahrzehnten in neuartigem Umfang Infrastrukturen gebaut. Staudämme und Verkehrsverbindungen waren zentrale Elemente eines grenzüberschreitenden Phänomens, das in der englischen Literatur unter »developmentalism« firmiert und mit »Entwicklung« oder »Entwicklungspolitik« nur recht unzulänglich zu übersetzen ist. Länderübergreifend galten großtechnische Projekte als Schlüssel zur Zukunft, und deshalb investierten Regierungen unterschiedlichster Couleur enorme Summen und viel politisches Kapital in solche Projekte. Ursprünglich als Ausfluss der amerikanischen Außenpolitik im Kalten Krieg analysiert, hat sich

»developmentalism« inzwischen als ein boomendes Feld der global-historischen Forschung etabliert.⁵ Das Scheitern der ursprünglichen Pläne ist dabei ein gängiges Motiv. Der Elbe-Seitenkanal war, global gesehen, in bester Gesellschaft.

Es bietet sich deshalb an, die Geschichte dieses bundesdeutschen Kanals in einem internationalen Kontext zu schreiben, und deshalb finden sich wiederholt Querverweise auf andere Länder in diesem Buch. Es schärft das Gespür für die bundesdeutschen Besonderheiten, und nicht zuletzt dienen solche Vergleiche auch als Mahnung zur nuancierten Kritik: Man konnte in den Nachkriegsjahrzehnten durchaus haarsträubendere Projekte realisieren, und das keineswegs nur in Ländern des Globalen Südens. Die Vereinigten Staaten bauten in dieser Zeit zum Beispiel den Tennessee-Tombigbee Waterway, der den Elbe-Seitenkanal in jeder Hinsicht in den Schatten stellte. Er war größer, teurer und weitaus zerstörerischer für die Landschaft, und seine wirtschaftliche Bedeutung wird gerne mit Bildern von Freizeitbooten illustriert, die einsam in einem riesigen Schleusenbecken zu Berg fahren.⁶

Der internationale Kontext sensibilisiert jedoch nicht nur für die besondere Mischung von Kausalfaktoren, sondern auch für deren spezifischen Charakter. Auffallend oft wurde die Genese des Elbe-Seitenkanals von Zusammenhängen geprägt, die offenkundig eine Geschichte hatten, aber von den Zeitgenossen nicht als historisch kontingent erkannt wurden: Planung, Föderalismus, Staatswirtschaft, öffentlicher Dienst, Koalitionsverträge, Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, Wachstum. All diese Dinge waren im Fluss, aber aus zeitgenössischer Perspektive erschienen sie eher wie natürliche Gegebenheiten, die nicht hinterfragt wurden.

Man sollte sich hüten, diese Sicht der Zeitgenossen mit der gern beschworenen Betulichkeit der alten Bundesrepublik in Verbindung zu bringen, und das liegt nicht nur an der notorischen intellektuellen Untiefe völkerpsychologischer Zuschreibungen. Der seltsam ahistorische Status dieser Konzepte ist nämlich auch ein halbes Jahrhundert später noch zu erkennen. Die Probleme des Föderalismus und der staatlichen Planung sind uns heute bestens vertraut, von den Problemen der Koalitionsverträge einmal ganz zu schweigen, und doch fällt es den Bundesbürgern weiterhin schwer, über diese Dinge