

in der neuesten Fassung des Gesetzes zur Änderung des GüKG vom 3. Juni 1957. Der Verfasser ist durch seine berufliche Tätigkeit in der Rechtsabteilung der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr und als Justitiar der Arbeitsgemeinschaft Güternahverkehr für das Bundesgebiet e.V. mit dem Thema vertraut. Außerdem hat er aus seiner juristischen Dissertation (Hamburg 1952), die dem gleichen Themenkreis entnommen ist, großen Nutzen ziehen können.

Nach einer kurzen Einführung in die rechtsgeschichtliche Entwicklung, in das Wesen des Güterkraftverkehrsgesetzes und in bereits vorgenommene Änderungsgesetze zum GüKG folgt eine sorgfältige und ausführliche Kommentierung der einzelnen Gesetzesvorschriften, wobei besonders die erschöpfende Auswertung der inzwischen recht umfangreich gewordenen Rechtssprechung zu erwähnen ist. Neben den Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum GüKG sind auch alle richtunggebenden Erlasse des Bundesverkehrsministeriums angeführt und ausgelegt worden. Zu allen in der Praxis aufgetretenen Zweifelsfragen bietet der Verfasser eine wohlfundierte eigene Meinung, und der Kommentar erweist sich im übrigen als eine wahre Fundgrube von Zitaten.

Besonders hervorgehoben werden muß noch, daß der Verfasser selbst die allerneueste Literatur (z. B. die Dissertation von *Stabenow*, Köln 1958) herangezogen und damit sein Werk auf den neuesten Stand gebracht hat. Durch die bewährte Loseblatt-Form der WK-Reihe des Kommentator-Verlages ist außerdem die Gewähr gegeben, daß das Werk durch Einfügen von Nachlieferungen vor einer Überalterung bewahrt werden kann.

Dipl.-Kfm. Kaufmann

Parigger/Knoop/Heggenbarth, Leitfaden für die Zulassung zum Straßenverkehr, Bielefeld 1958, Kirschbaum-Verlag, 260 Seiten, Preis DM 15,80.

Den zahlreichen Kommentaren zur StVZO ist mit diesem „Leitfaden“ ein für die Praxis

zugeschnittenes, ebenbürtiges Werk zur Seite gestellt worden, das den großen Vorteil hat, den Leser nicht sogleich durch eine Fülle von Paragraphen, Verweisungen u. ä. zu verwirren. Die Verfasser dieses Buches, die alle im Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg tätig sind, haben es ausgezeichnet verstanden, sich von der althergebrachten Form einer reinen Kommentierung einzelner Gesetzes-Paragraphen zu lösen. Statt dessen ist ihnen der Aufbau einer Begriffs-Systematik geglückt, die in dem dichten Gestrüpp der zuständigen Gesetze wohlthuend wirkt.

Auf rd. 90 Seiten werden in 34 Kapiteln alle für die Zulassung und Teilnahme am Straßenverkehr wesentlichen Tatbestände kurz und deutlich abgehandelt. Wir finden hier u. a. Abschnitte über die Erteilung und Entziehung der Fahrerlaubnis, über Maße und Gewichte (mit einer guten tabellarischen Übersicht auf Seite 63), über Bremsen, Verkehrssünderkartei und Beleuchtungseinrichtungen (einschl. der Bestimmungen über das asymmetrische Abblendlicht). Erst nachdem Inhalt und Bedeutung der einzelnen Begriffe genau erläutert sind, wird ihre Verankerung in den vielerlei Gesetzen und Verordnungen erforscht. Hierbei zeigen die Verfasser die Rechtsauslegung auf, die dem Willen des Gesetzgebers und der seitherigen Rechtspraxis entspricht. Im Anhang werden dann die entsprechenden Gesetzestexte im Wortlaut wiedergegeben.

Ein Buch, das allen am Kraftverkehr beteiligten Personen und Dienststellen nur auf das wärmste empfohlen werden kann.

Dipl.-Kfm. Kaufmann

Berichtigung: In Heft 1/1958 der Zeitschrift für Verkehrswissenschaft wurde auf Seite 53 das „Jahrbuch für den Fremdenverkehr“ versehentlich als eine Publikation des Instituts für Fremdenverkehr an der Universität Münster, Münster, bezeichnet. Es handelt sich jedoch um das Institut für Fremdenverkehr München, München.

Rationale Verkehrspolitik

— Bemerkungen zu dem ordnungspolitischen Problem unserer Verkehrswirtschaft —

VON PRIV.-DOZ. DR. H. ST. SEIDENFUS, KÖLN

Es war Walter *Eucken*, der angesichts der allgemeinen Suche nach einem neuen Stil der Wirtschaftspolitik das Ordnungsproblem der Wirtschaft wieder in den Vordergrund gerückt hat, den Ordo-Gedanken, der „in der Mannigfaltigkeit der Dinge den verborgenen, architektonischen Gestaltungsplan der Welt“ sucht¹⁾. Er weist darauf hin, daß „vor allem zu Zeiten versagender oder ungerechter positiver Ordnungen . . . diese Idee der Wesensordnung oder der Naturordnung oder des Ordo regelmäßig eine große Kraft“ gewinne. Die Unvollkommenheit konkreter Situationen läßt nach einer Ordnung suchen, welche „der Vernunft oder der Natur des Menschen und der Dinge entspricht“.

I. Die Problematik einer rationalen Verkehrspolitik

Auch unsere Verkehrspolitik sieht sich dieser Notwendigkeit der Bewältigung des Ordnungsproblems gegenüber gestellt, wobei die Voraussetzung zu machen ist, daß „Politik“ als „bewußte Gestaltung“²⁾ verstanden werden muß. Damit ist die Aufgabe der Politik, sind ihre Möglichkeiten allerdings nicht erschöpft. Die Absicht bewußter Gestaltung kann auch zu einem pragmatischen Interventionismus führen, der keineswegs von irgendwelchen durchgängigen Zielsetzungen beherrscht ist und damit dem Ordnungsgedanken nicht gerecht wird. Es ist notwendig, gewissermaßen präzisierend von einer „rationalen“ Politik zu sprechen, wobei wir ein politisches Handeln dann als rational bezeichnen wollen, wenn es sich erstens der Ziele, zweitens der Mittel bewußt ist, die zur Verwirklichung dieser Ziele führen sollen und wenn es drittens die Interdependenzen der durch diese Mittelverwendung ausgelösten anderen Prozesse berücksichtigt und damit u. U. zu einer Revision der Mittelwahl kommt. „Die Wirtschaftspolitik als ein System von Mitteln, die sinnvoll aufeinander und auf gegebene Ziele abgestimmt werden; diese Definition enthält eine Grundforderung, ohne die wir uns eine ‚rationale‘ Wirtschaftspolitik nicht vorstellen können.“³⁾

1. Die Ziele einer rationalen Verkehrspolitik

Auch die Verkehrspolitik wird sich zu fragen haben, woher sie die Zielsetzungen ihrer Entscheidungen und Handlungen bezieht und wie sie sie begründen kann. Die wirtschaftlichen Zielsetzungen sind im Grunde nichts anderes als „Projektionen aus einer höheren Wertebene“, in der es um Werte wie persönliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit usf. geht. „Die Vergrößerung des Sozialproduktes hat keinen Sinn, wenn die Vor-

¹⁾ *Eucken, W.*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen-Zürich 1955, S. 373.

²⁾ v. *Beckerath, E.*, Politik und Wirtschaft, Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich? In: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Köln 1956, Berlin 1957, S. 26.

³⁾ v. *Beckerath*, Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 26.

stellung einer gerechten Verteilung fehlt oder die Stabilität des Geldwertes verloren geht, wodurch sich eine Hauptquelle sozialer Ungerechtigkeit aufzutut⁴⁾). Die „Minimalisierung der Verkehrsaufwendungen für die Bewältigung einer gegebenen Transportaufgabe“, die Niehans als „eines der obersten Ziele der Verkehrspolitik“ postuliert⁵⁾, kann in ihrem Bezug auf das Verkehrswesen als Ganzes ebenfalls sinnlos sein. Nämlich dann, wenn man beispielsweise durch eine Forcierung der Transportverbilligung flüssiger Energieträger mit Hilfe der sicher sehr geringe Aufwendungen heischenden Rohrleitungen das Gefüge der übrigen Verkehrsträger in wesentlichen Teilen zerstört und ihre Leistungserstellung durch geringere Beschäftigung aufwendiger macht. Gesamtwirtschaftlich kann, je nach dem Verlauf der Kostendegressionen unter den konkurrierenden Verkehrsträgern und Verkehrsmitteln, die Zielsetzung einer „Minimalisierung der Verkehrsaufwendungen“ demnach gerade das Gegenteil erreichen, wenn man nicht den gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang innerhalb der Transportwirtschaft beachtet.

Die Wirtschaftspolitik verfügt demnach durchaus über eigene, ökonomische Zielsetzungen. Sie ist hinsichtlich ihres wissenschaftlichen Charakters nicht nur ein „Bereich der Mittel“, wie gelegentlich behauptet wird⁶⁾. Sicherlich gilt es, die Abhängigkeit der wirtschaftlichen Ziele oder Leitbilder von der „höheren Wertebene“ zu beachten, wie es andererseits ja auch eine Rangfolge ökonomischer Werte gibt, deren erkenntnistheoretischer Hintergrund uns hier nicht beschäftigen soll. Das aber stempelt „niedrigere“ Werte gegenüber „höheren“ Werten nicht zu „Mitteln“.

Es sind also letztlich bestimmte Wertvorstellungen, „Leitbilder“, die – von subjektiv verarbeiteten Erfahrungen und Informationen genährt – wünschbare Ziele im ökonomischen Bereich entstehen lassen⁷⁾. Insoweit ist die Erklärung der Entstehung bestimmter Leitbilder wohl kaum strittig. Das Problem entsteht erst, wenn man sich fragt, wie die Verwirklichung dieser Zielsetzungen denn zu begründen sei. Haben sie eine allgemeine Verbindlichkeit? Oder sind sie lediglich eine Art „psychischer Residuen“, wie Pareto behauptet? V. Beckerath weist auf diese echte Antinomie sehr nachdrücklich hin, wenn er sagt: „Dekouviert man, wie Pareto es getan hat, diese Werte als ‚Gesellschaftlich anwendbare Symbole und Imperative‘, die ihrerseits auf gewisse nicht weiter auflösbare psychische Konstante zurückgehen, so verlieren sie jede ethisch verbindliche Kraft“. Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik wäre dann keine andere, als zweckadäquate Mittel für die „Wunschbilder derjenigen Schichten bereitzustellen, die sich in einem soziologisch deutbaren Wechsel im Genusse der Herrschaft ablösen“. Und: „Wenn die Wunschbilder, wie es in einer nicht weit zurückliegenden Vergangenheit der Fall war, extravagant und absurd sind, so müßte die Wirtschaftspolitik kritiklos die passenden Instrumente liefern.“⁸⁾ Auch Predöhl steht auf dem nach unserer Auffassung für den Wissenschaftler einzig möglichen kritischen Standpunkt gegenüber ökonomischen Zielsetzungen, wenngleich er die Schwierigkeiten einer genauen Formulierung wie vor allem praktischer Durchsetzbarkeit dieser Zielvorstellungen stark heraushebt. „Die Wissenschaft kann der Wirtschaftspolitik nicht mehr bieten als rationale Leitbilder, die den widerstreitenden Kräften und der politischen Führung die Zusammenhänge ins Bewußt-

sein rücken.“ Aber: „Das rationale Leitbild kann erhebliche praktische Bedeutung gewinnen, selbst wenn es nicht mehr erreicht, als unhaltbare Begründungen der Interessen ad absurdum zu führen und echte Fehlentscheidungen auszuschließen.“⁹⁾ Gerade diese Möglichkeit, mit Hilfe eines eindeutigen Konzepts den Wünschen einzelner Gruppen begegnen zu können, scheint uns heute besonders bedeutungsvoll.

Verfügt die deutsche Verkehrspolitik über ein derart eindeutig festgelegtes Konzept? – In dem Bericht des Bundesverkehrsministers über die Verkehrspolitik von 1949 bis 1957 wird von „Leitsätzen der Verkehrspolitik“ gesprochen¹⁰⁾. Die acht „Leitsätze“ sollen hier nicht im einzelnen besprochen werden. Es finden sich unter ihnen sowohl Zielsetzungen als auch Mittel der Verkehrspolitik. Die Publikation und Genehmigung der Tarife und Beförderungsbedingungen, die Betriebs- und Beförderungspflicht in ihrem heutigen Rahmen sowie der Konzessionszwang sind Mittel, keine Ziele. Die Ziele selbst lassen viele Fragen offen. Der Gedanke, daß die Verkehrspolitik nur dem allgemeinen Wohl des deutschen Volkes zu dienen habe, gibt das wieder, was für jede Wirtschaftspolitik, gleichgültig, welchen Sektor sie anspricht, gilt. Ein Leitsatz deklaratorischer Art, dessen Inhalt erst bestimmt werden müßte. Ein echtes Ziel dagegen die Gleichheit der Verkehrsnutzer vor der Verkehrspolitik. Aber ist diese Gleichheit absolut? Wie ist es mit der Unterstützung der Wirtschaftsgruppen in wirtschaftsschwachen Gebieten mit Hilfe einer Einflußnahme der Verkehrspolitik auf die Raumordnung? Es kann sich demnach nur um eine „verhältnismäßige“ Gleichheit handeln – wie wir sie beispielsweise in den Steuergrundsätzen seit Ad. Smith kennen –, die in ihrer politischen Festlegung durch Ermessensentscheidungen bestimmt werden muß, sofern nicht andere Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik hier klare Aufgaben stellen. Dann: Die freie Wahl des Verkehrsmittels – sicherlich ein echtes Ziel, das den Gedanken der Freiheit auf der Seite der Nachfrage nach Transportleistungen berücksichtigt. Auf der anderen Seite: Leistungswettbewerb, ein durchaus unscharfer und problematischer Begriff, hinter dem der Gedanke des indirekten Preiswettbewerbs durch Qualitätsunterschiede derselben Leistungsart bei gebundenen Preisen steht. Vom Mittelbereich her definiert, handelt es sich also um das Gegenteil eines freien Wettbewerbs, um einen institutionell gebundenen Wettbewerb.

⁴⁾ Predöhl, A., Verkehrspolitik, Göttingen 1958, §§ 27, insbesondere S. 270/71.

¹⁰⁾ Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1957. Ein Bericht des Bundesministers für Verkehr, Bielefeld 1957, S. 28: „Diese Verkehrspolitik der Bundesregierung seit 1949 kann in den folgenden Leitsätzen ungefähr gekennzeichnet werden:

- a) Die Verkehrspolitik dient nur dem allgemeinen Wohl des deutschen Volkes. Sie darf weder einzelne Verkehrsträger noch einzelne Wirtschaftsgruppen bevorzugen.
- b) Der Verkehrsnutzer hat die freie Wahl des Transportmittels.
- c) Ein Leistungswettbewerb der binnenländischen Verkehrsträger, also der Eisenbahnen, der Binnenschifffahrt und des gewerblichen Kraftverkehrs, ist erforderlich und soll erhalten bleiben. Dabei sind die Wettbewerbsbedingungen gerechterweise so weit möglich einander anzunähern.
- d) Die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrswege ist anzustreben.
- e) Die Verkehrstarife und die Beförderungsbedingungen müssen uneingeschränkt publiziert werden und bedürfen der Genehmigung.
- f) Alle Verkehrsnutzer in allen Teilen des Bundesgebietes müssen gleich behandelt werden; jegliche Diskriminierung ist verboten.
- g) Auf die Betriebs- und Beförderungspflicht der Schienenbahnen und des Omnibuslinienverkehrs wird im allgemeinen nicht verzichtet werden können.
- h) Die Zulassung zum öffentlichen Verkehr bedarf, wenn es die besonderen Verhältnisse erfordern, einer Genehmigung oder einer Erlaubnis.“

⁴⁾ v. Beckerath, Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 29.

⁵⁾ Niehans, J., Falsche Verkehrspolitik durch falsche Kostenrechnung, in: Internationale Transportzeitschrift 1958, S. 2377 (Nr. 36).

⁶⁾ Bresciani-Turroni, S., Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948, S. 28.

⁷⁾ Boulding, K., Die neuen Leitbilder, Düsseldorf 1958, insbes. Kp. IV und XI.

⁸⁾ v. Beckerath, Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 28; das Zitat von Pareto, V., ist dem Traité de Sociologie Générale, Vol. I, §§ 180, Paris 1932, entnommen.

Ein eindeutiges Programm verkehrspolitischer Zielsetzungen ist nicht vorhanden. Es ist auch ungemein schwierig aufzustellen; denn wir wissen beispielsweise noch zu wenig hinsichtlich der Wirkungen des Verkehrs auf die wirtschaftliche Gestaltung bestimmter Räume. Die Zusammenhänge zwischen allgemeiner Wirtschaftskonjunktur und der Beschäftigung einzelner Verkehrsträger, mithin eine Frage der Nachfrageelastizitäten der verladenden Wirtschaft, sind nur innerhalb sehr allgemeiner Vorstellungen bekannt. Da die Verkehrspolitik die Verkehrsträger seit den zwanziger Jahren stets in eklektischer Weise und ohne durchgängige Gestaltungsidee beeinflußt hat, kann man nicht einmal aufgrund ausreichender empirischer Erfahrungen entscheiden, inwieweit ein freier Wettbewerb in diesem Wirtschaftszweig das öffentliche Interesse berührt und wo und in welchem Rahmen verkehrspolitische Maßnahmen den „Halbautomaten“ Verkehrswirtschaft steuern müssen. Um die rechte Mitte zwischen den Alternativen „freie Verkehrswirtschaft“ und „öffentliche Verkehrswirtschaft“ zu finden, ist eine Aufhellung dieser Zusammenhänge nötig. Die häufig ausgesprochene These: „Soviel Freiheit wie möglich, soviel Bindung wie nötig“ ist eine Leerformel, jedoch kein echtes Ziel, da ihr die inhaltliche Interpretation fehlt. Es bedarf darüberhinaus sehr subtiler Kenntnisse des Anteils der Transportkosten an den Produktionskosten von Industrie und Gewerbe, Handel und Landwirtschaft, um überhaupt eine Entscheidung darüber treffen zu können, ob es sinnvoll ist, bestimmte allgemein-wirtschaftspolitische Zielsetzungen mit Hilfe der Verkehrspolitik durchzusetzen oder ob sich hier nicht gezielte Mittel, beispielsweise der Geld- und Finanzpolitik, als wirkungsvoller erweisen.

Das zeigt, daß die verkehrspolitischen Zielsetzungen nicht autonom sind. Sie sind Bestandteil, angesichts der Bedeutung des Verkehrswesens für alle Bereiche der Volkswirtschaft u. U. sogar integrierender Bestandteil der gesamten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen.

Man kann *Most* beipflichten, wenn er (hier am Beispiel der „Gemeinwirtschaftlichkeit“) verkehrspolitische Zielsetzungen im Dienste der Wirtschaftspolitik generell dahingehend umschreibt als das, „was nach der jeweiligen Staats- und Wirtschaftsauffassung über die jedem Transportunternehmen konstitutiv zugehörigen Zwecke einer schnellen, sicheren und billigen Beförderung von Menschen und Gütern hinaus als zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur in bestimmter Richtung (sowie, fügen wir hier noch hinzu, zur Ordnung und Sicherung der staatlichen Existenz schlechthin) wünschenswert und mit Hilfe besonderer Verkehrsleistungen und Verkehrsbedingungen mehr oder weniger erreichbar scheint.“¹¹⁾ Es ist dabei daran zu erinnern, daß bei dieser strukturpolitischen Zielsetzung¹²⁾ der Verkehrspolitik keine unkritische Übernahme der „jeweiligen Staats- und Wirtschaftsauffassung“ gemeint sein kann.

Aber selbst wenn man zu der Auffassung kommt, daß das Verkehrswesen nicht als Mittel für die Erreichung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen anderer Sektoren verwendet werden sollte, bleibt die Aufgabe der Verkehrspolitik, innerhalb der Transportwirtschaft für die Durchsetzung bestimmter Ziele Sorge zu tragen (Ordnungspolitik). Daß das liberale Konzept staatlicher Abstinenz im Verkehr zu unbefriedigenden, ja — angesichts der tragenden Bedeutung des Verkehrs für die gesamte Volkswirtschaft — bedrohlichen Ergebnissen führt, darüber kann es heute ernstlich keine Meinungsverschiedenheit mehr geben. Die Forderung „gleicher Wettbewerbsbedingungen“ ist in

¹¹⁾ *Most, O.*, Soziale Marktwirtschaft und Verkehr, Bielefeld 1954, S. 23.

¹²⁾ *Predöhl, A.*, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 264 ff. und 268 ff.

dieser Hinsicht eine sehr wichtige, wenngleich vermutlich nicht die einzige Zielsetzung der Verkehrspolitik, die — als Ausschaltung von Marktmacht und Übernahme des vollen Marktrisikos durch alle Verkehrsunternehmen bei Anlastung sämtlicher Kosten interpretiert — bereits den Kreis der Mittelwahl relativ genau abstecken läßt.

2. Die Mittel einer rationalen Verkehrspolitik

Die Maßnahmen, die in der jüngeren Vergangenheit als Mittel der Verkehrspolitik Verwendung fanden, sind außerordentlich vielfältig und heterogen zugleich. Sie betreffen sowohl die Voraussetzungen, unter denen die Unternehmen auf die Märkte treten und sind insoweit „markttechnischer“ Natur¹³⁾, als auch die Preisbildungsprozesse selbst, wodurch sie die Nachfrage nach Verkehrsleistungen in bestimmten Richtungen steuern und die Wirtschaftslage der Verkehrsunternehmen nachhaltig beeinflussen. Sicher ist, daß die Mittel der Verkehrspolitik „zieladäquat“ sein müssen. Und ebenso sicher ist, daß ohne klare Vorstellungen von den Zielen und der Konkurrenz, die zwischen ihnen bestehen kann, ein weiteres Problem auftritt: das der Konkurrenz der Mittel, m. a. W. die Gegensätzlichkeit der Mittel, die durch die Interdependenz des wirtschaftlichen Geschehens sichtbar werden kann. Berücksichtigt man diese Interdependenz nicht, so führt eine bestimmte Mittelwahl u. U. zu durchaus unerwünschten Erscheinungen, die den Erfolg einer bestimmten verkehrspolitischen Maßnahme in Frage stellen. Es sei ein Beispiel für einen derartigen *circulus vitiosus* genannt: Auf den innerdeutschen Binnenschiffahrtsmärkten besteht ein Festpreissystem, das die Preisbewegungen als Folge der Beschäftigungsschwankungen ausschaltet. Es handelt sich um sog. Kostenpreise, die unter Zugrundelegung einer bestimmten durchschnittlichen Beschäftigung, die sowohl von dem Umfang der Nachfrage als auch von Angebotsbeschränkungen durch die Wasserstände abhängt, eine Deckung der Gesamtkosten erlauben sollen. Wenn nun die Nachfrage längere Zeit über diesem durchschnittlichen Niveau verharrt und eine bessere Ausnutzung der Fahrzeuge durch überdurchschnittlich hohe Wasserstände diese Nachfrage befriedigen kann, so werden mit diesen Festpreisen beträchtliche Überschüsse erzielt. Sie sollten einem Ausgleich späterer Verlustperioden vorbehalten bleiben, werden jedoch von den Verkehrsunternehmen im freien Wettbewerb im grenzüberschreitenden Verkehr bzw. innerhalb der Konventionen auf diesen Märkten zu Preissenkungen benutzt. Dieser Frachtdruck im grenzüberschreitenden Verkehr wirkt sich nun weiter aus auf das System der Seehafentarife der Deutschen Bundesbahn, die in ihrer Höhe wegen des Wettbewerbs zwischen der deutschen und niederländisch/belgischen Nordseehafengruppe auf bestimmte Frachten des grenzüberschreitenden Rheinverkehrs abgestellt sind. Der Druck auf die Seehafentarife wälzt sich fort auf die innerdeutschen Festpreise im Kanalverkehr zu den deutschen Seehäfen, die nun ihrerseits eine Anpassung nach unten vollziehen müssen. — Das Problem, das viele Aspekte bietet, soll hier nicht ausgesponnen werden. Interdependenzen, die bei der Wahl eines verkehrspolitischen Mittels wirksam werden, gibt es allenthalben. Die Folgen der Bindung des gewerblichen Güterfernverkehrs an das Tarifsysteem eines Verkehrsträgers, der wesentlich höhere Kosten der Betriebsbereitschaft hat als der Straßenverkehr, mußten ebenfalls zu unbeabsichtigten Folgen führen.

Eine rationale Verkehrspolitik bedarf also genau umrissener Zielsetzungen, die ihrerseits

¹³⁾ *Berkenkopf, P.*, Der Verkehr in der Marktwirtschaft, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 25. Jg., S. 81 f.; hier auch ein Katalog verkehrspolitischer Maßnahmen der Vergangenheit (S. 89).

bestimmte Mittel von vornherein ausschalten, und sie muß ebenso sehr die Sekundärwirkungen berücksichtigen, die bei Anwendung dieser Mittel auftreten. Insoweit ist es durchaus denkbar, daß die Berücksichtigung dieser Zusammenhänge zu einer Revision der Mittelentscheidung führen wird.

II. Die aktuelle Gefährdung einer rationalen Verkehrspolitik

Offenbar ist es für die Verkehrspolitik heute sehr viel schwieriger, sowohl zu klaren Zielsetzungen zu gelangen als auch die geeigneten Mittel zu ihrer Durchsetzung zur Anwendung zu bringen.

Einmal: Das Verkehrswesen ist seiner Struktur und seinen Wirkungen nach ungleich diffiziler geworden. Es ist in seinen einzelnen Zweigen und Verästelungen schwer überschaubar.

Dann: Das Verkehrswesen ist für die moderne Volkswirtschaft, die einer weiteren Zerlegung der Arbeitsprozesse und damit fortschreitender Arbeitsteilung zustrebt, wichtiger geworden. Das begründet das wachsende Interesse der Wirtschaft, insbesondere ihrer Verbände, an der Organisation und Preisgestaltung des Verkehrsgeschehens. Die Verkehrspolitik sieht sich daher heute bei ihren Entscheidungen massiven Fronten des vorparlamentarischen Raums gegenüber.

Und schließlich: Das Verkehrswesen befindet sich noch mitten in der technischen Entwicklung und hat im Bereich der einzelnen, miteinander konkurrierenden Verkehrsträger aus verschiedenen Gründen eine ungleichmäßige Entwicklung erfahren.

Diese drei Ursachszusammenhänge scheinen uns die Schwierigkeiten eines „teleologischen Schemas rationalen Handelns“¹⁴⁾ ausreichend zu begründen. Ansatzpunkte für diese Gefährdung gibt es viele. Wir nennen die, die wir für die bedeutsamsten halten.

1. Die Abgrenzung der Kompetenzen im Bereich der Verwaltung

Wenn wir zuvor festgestellt haben, daß den verkehrspolitischen Zielsetzungen keine Autonomie zuzuerkennen sei, insofern ihre Durchsetzung auch die übrigen Bereiche der Wirtschaft beeinflusse, so darf man nicht übersehen, daß eine Wechselbeziehung zwischen Struktur- und Ordnungspolitik, beide Begriffe im Sinne *Predöhl's* interpretiert, besteht. In beiden Fällen sind es primär die Verkehrsunternehmen, die durch die Verkehrspolitik angesprochen werden. Insofern ist natürlich auch die Strukturpolitik mit Hilfe der Verkehrsträger, so sehr sie im Interesse anderer Bereiche der Volkswirtschaft betrieben wird, zuerst eine Angelegenheit des Verkehrs selbst. Dies aus dem einfachen Grunde, daß eine als Strukturpolitik aufgefaßte verkehrspolitische Intervention ordnungspolitische Maßnahmen im Verkehr selbst zunichte machen kann. So droht z. B. dem Prinzip der Nichtdiskriminierung der Verkehrsnutzer, das ordnungspolitische Bedeutung für den Wettbewerb der Verkehrsträger untereinander hat, Gefahr von der Seite strukturell begründeter Ausnahmetarifierungen. Oder: In dem Maße, in dem der Verkehr mit bestimmten Einrichtungen eine Angelegenheit der öffentlichen Hand ist,

¹⁴⁾ Weber, A., Roscher und Knies und die logischen Probleme der historischen Nationalökonomie, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hg. v. Winkelmann, J., 2. Aufl., Tübingen 1951, S. 131.

seine finanzielle Situation mithin ebenfalls von der öffentlichen Hand abhängt, kommt dem Finanzministerium eine Bedeutung bei verkehrspolitischen Entscheidungen zu. Dabei tritt beispielsweise die Verführung auf, Verkehrsordnungspolitik über die Steuerpolitik zu treiben — zwar ein sehr reibungsloser Weg, bedenklich jedoch wegen der Gefahr, fiskalische und nicht wirtschaftliche Gesichtspunkte möchten hier den Ausschlag geben. Die Hubraumsteuer des Kraftverkehrs ist ein Beispiel für die ungenügende Berücksichtigung wirtschaftlicher Notwendigkeiten und mögliche wirtschaftliche Fehlentwicklungen. Die Unklarheit hinsichtlich der Anwendbarkeit des Affektationsprinzips auf die Mineralölsteuer usw. gehört ebenfalls in diesen Zusammenhang. Es kann nicht Sache des Finanzressorts sein, verkehrspolitische Entscheidungen zu treffen. Es sieht sich in einem gemischtwirtschaftlichen Verkehrssystem ohnehin vor die delikate Aufgabe gestellt, sich gegenüber den Verkehrsunternehmen der öffentlichen Hand und jenen der Privatwirtschaft wettbewerbsneutral zu verhalten. Das gleiche gilt für die allgemeine Wirtschaftspolitik, aus der die Verkehrspolitik ja nicht ohne Grund ausgegliedert worden ist. Es widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller Wirtschaftssubjekte, wenn das Wirtschaftsressort in dem verständlichen Bestreben, einen Preisauftrieb abzumildern, seinen Einfluß auf den Wirtschaftsbereich geltend macht, bei dem durch Festpreisverordnungen diese Möglichkeit gegeben ist, obwohl gleichzeitig sehr wichtige, institutionell freie Bereiche der übrigen Wirtschaft Preis„anpassungen“ nach oben durchführen. Es hat dies alles etwas von der Auffassung, der „Verkehr ist Diener der Wirtschaft“ — auch eine jener unglückseligen ideologischen Formulierungen, die — ohne jeglichen Gehalt — willkommene Handhabe für willkürliche und durch irgendwelche vorausgesetzte Zielsetzungen nicht begründbare Postulate sind. Damit ist zugleich das Machtproblem berührt, das einen weiteren Ansatzpunkt für die Gefährdung rationaler Verkehrspolitik darstellt.

2. Verkehrspolitik und Verkehrsverbände

V. Beckerath weist darauf hin, daß die Diskussion über die Anwendung „der wirtschaftspolitischen Instrumente“ heute „das Kampffeld organisierter wirtschaftlicher und politischer Interessen“ geworden sei¹⁵⁾.

Offenbar ist es die Entwicklung der Demokratie zum „Demokratismus“, die die „pressure groups“ dazu anreizt, politische Mittel für ihre Gruppeninteressen anzuwenden. „Es kennzeichnet den Wohlfahrtsstaat von heute, daß Interessenverbände der vielfältigsten Art ihm autonom formulierte Forderungen und Ansprüche zuschieben.“ (G. Briefs)

Die „politische Physiognomie“ unserer Gesellschaft und die „Herrschaft der Verbände“¹⁶⁾, die beide mit der „immanenten Ratio einer Wirtschaftspolitik in Konflikt“ geraten können, stellen auch die Verkehrspolitik in das Kraftfeld dieser Machtkämpfe hinein, und es müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, wenn sie in diesem Kampf über die zuletzt notwendige parlamentarische Entscheidung nicht unterliegen soll: Einmal wiederum ein klares Konzept von Zielen und Mittelzusammenhängen, andererseits aber eine geschickte Berücksichtigung der öffentlichen Meinung und ihrer allergischen Reaktionen, kurzum, ein Verhalten, das als Wirtschaftspolitik der „moral suasion“ bezeichnet werden

¹⁵⁾ v. Beckerath, Politik und Wirtschaft, a.a.O., S. 26 ff. passim.

¹⁶⁾ Eschenburg, Th., Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955, S. 7 und Kaiser, J. H., Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956, S. 23 ff.

kann¹⁷⁾). Die Beeinflussung der Schichten der öffentlichen Meinung¹⁸⁾ durch geeignete „Public-Relations“-Arbeit ist im Bereich der Geldpolitik und der Finanzpolitik längst zu einem eisernen Bestandteil öffentlicher Tätigkeit geworden. Ihre Bemühungen haben vielfältige Erfolge gezeigt¹⁹⁾. Die Verkehrspolitik wird angesichts des vermehrten öffentlichen Interesses am Verkehrsgeschehen heute nicht mehr darauf verzichten können, „öffentliche Meinungspflege“ zu betreiben. Andererseits wird man dafür Sorge tragen müssen, daß notwendige verkehrspolitische Belastungen des einen oder anderen Verkehrsträgers nicht als im Interesse eines dritten Verkehrsträgers vorgenommen interpretiert werden können. Das Ergebnis einer Verkehrspolitik, die diese Meinungsfronten nicht berücksichtigt, ist eine allgemeine Unzufriedenheit. Man mag hierbei an die Besteuerung des Werkfernverkehrs denken, eine an sich durchaus sinnvolle Maßnahme, die ihre psychologische Schärfe für diesen Verkehrszweig erst dadurch erhielt, daß ein Teil des Steueraufkommens der Deutschen Bundesbahn zufließt. Und der Erfolg der Verkehrspolitik stellt sich dann leicht so dar: während der eine Verkehrsträger die Meinung vertritt, der Staat tue immer noch nicht genug für ihn, betrachtet sich der andere als permanent unterdrückt, während der Dritte seine Rolle als im Schatten des Ganzen dahinvegetierendes Stiefkind beklagt. Kenner der Materie werden die drei angedeuteten Ergebnisse der Verkehrspolitik unschwer realiter zu interpretieren wissen.

3. Das „Denken in zu kurzen Kausalketten“²⁰⁾

Wissen wir auch, daß bei der heutigen Einflußnahme der Wirtschaftsunternehmungen, Verbände und Parteien auf die Verkehrspolitik begreiflicherweise individuelle Interessenstandpunkte vertreten werden, so müssen wir doch bemerken, daß die Verkehrspolitik in ihrem Widerstand gegen diese Forderungen darüberhinaus deshalb vor besonderen Schwierigkeiten steht, weil sie sich — genaue Ziel- und Mittelvorstellungen unterstellt — mit einem „Denken in zu kurzen Kausalketten“ auseinandersetzen muß. Das erschwert das Gespräch und fördert die Polemik.

Ein Beispiel ist in diesem Zusammenhang bezeichnend: Die Behandlung der Frage der Maße und Gewichte der Lastkraftwagen. In der Begründung der Verordnung zur Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung und der Straßenverkehrsordnung (Abmessungen und Gewichte) vom 21. März 1956 (BGBl. I S. 127) wurde darauf hingewiesen, daß es um dreierlei geht: Die Abnutzung der Straßen, den Verkehrsfluß auf den Straßen und die Verkehrssicherheit. In der sich an diese Verordnung anknüpfenden Debatte ging und geht es vornehmlich um die Versuche, die angestellt wurden, um die erste These der Verkehrspolitik zu entkräften. Verf., mit technischen Problemen nicht vertraut, vermag nicht zu entscheiden, welche der einander widersprechenden gutachtlichen Äußerungen richtig sei. Aber: Unterstellt man als Ergebnis der bekannten Versuche bei Lahr, daß die 10-t-Achse die Straße nicht mehr beanspruche als die 8-t-Achse, ist damit das Problem gelöst, die Kausalkette zu Ende verfolgt? Sicher nicht!

¹⁷⁾ Schmolders, G., Konjunkturpolitik der „moral suasion“, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Erhard-Festschrift, Frankfurt 1957, S. 282.

¹⁸⁾ Vgl. zu der Problematik des Begriffs insbes. Hoffstätter, P. R., Die Psychologie der öffentlichen Meinung, Wien 1949.

¹⁹⁾ Schmolders, Die Konjunkturpolitik der „moral suasion“ a.a.O., bringt hierfür viele Beispiele aus den USA.

²⁰⁾ Bombach, G., Über das Produktivitäts-Lohn-Denken und den Mechanismus von Sparen und Investieren, in: Junge Wirtschaft, Nr. 11 (1958), S. 502.

Man wird fragen müssen, wieviel Prozent des deutschen klassifizierten Straßennetzes dem Zustand dieser Versuchsstrecke entsprechen! Es werden Zahlen zwischen 10% und 20% genannt. Was also sollte der Test? Er brachte faktisch Ergebnisse für ein Straßennetz, das es auf Jahrzehnte hinaus schon allein aus Gründen der Kapazität unserer Straßenbauwirtschaft nicht geben kann, von den Finanzierungsfragen ganz zu schweigen. — Man wird bei der Beurteilung der Lahr Versuche weiterhin zu bemängeln haben, daß die Versuchsanordnung für den Ablauf des deutschen Straßenverkehrs nicht repräsentativ war. Es ist ein Unterschied für die Straßenabnutzung, ob ausschließlich Lastkraftwagen mit 10 und 8 t Achslast gleichmäßig und ungestört über eine Straße rollen, oder ob Brems- und Anfahrvorgänge, hervorgerufen durch Kreuzungen, Überholvorgänge und die Fahrweise anderer Fahrzeuge, den Verkehrsfluß unterbrechen. Auch in dieser Hinsicht hat man offenbar die realen Zusammenhänge nicht bis zum Ende durchdacht.

Dann aber die Frage des Verkehrsflusses und der Verkehrssicherheit. Die Verkehrsverbände haben sie „berücksichtigt“ und stellen fest: „Die Verkehrsgeschwindigkeit des 32-t-Zuges ist in der Ebene, beim Anfahren und bei Steigungen sowie beim Bremsen die gleiche wie beim 24-t-Zug. Die Herabsetzung der Zuglänge von 18 m auf 14 m ergibt eine so unwesentliche Verkürzung des Überholweges, daß sie vom Fahrer eines überholenden Fahrzeugs überhaupt nicht einkalkuliert werden kann. Durch die Erhöhung der eingesetzten Zahl von 24-t-Zügen gegenüber 32-t-Zügen steigert sich die Anzahl der Überholvorgänge und damit die Verkehrsgefahr.“²¹⁾

Dieser Absatz, der eine Stellungnahme des Spitzenverbandes der Deutschen Automobilindustrie auswertet, ist aufschlußreich für eben dieses Denken in zu kurzen Kausalketten. Abgesehen davon, daß es uns sehr zweifelhaft erscheint, daß man die Frage der unterschiedlichen Beschleunigungen insbes. bei Steigungen etc. ausreichend geprüft hat, — man hätte sonst sicherlich Meßergebnisse vorgelegt —, ist ja die Frage des Verkehrsflusses vor allem ein Problem der Homogenität der Motorfahrzeuge im Straßenverkehr. Je mehr die Lastkraftwagen in ihrer Fahrdynamik den Personenkraftwagen ähneln, je mehr ihre Geschwindigkeiten, ihr Beschleunigungs- und Bremsvermögen dem der leichteren Einheiten angepaßt sind, um so günstiger gestaltet sich der Verkehrsfluß. Ein Schwerlastzug stört den Verkehrsfluß mehr als zwei leichte Züge. Warum gibt es in den USA keine schweren Lastzüge? Doch nur aus dem Grunde, die Homogenität des Verkehrs auf den Straßen nicht zu stören. Undenkbar, in den nordamerikanischen Straßenverkehr einen schweren Lastzug einzuschalten. Die oben zitierte „Beweisführung“ jedoch berücksichtigt diesen Tatbestand nicht.

Symptomatisch ist die Behauptung, die Verkehrssicherheit werde dadurch gefährdet, daß nun mehr Lastkraftwagen mit Anhängern auf den Straßen fahren müssen, um das gleiche zu transportieren, was vorher transportiert wurde! Man vergleiche dazu die Überschrift des Beitrags, der hinsichtlich der Maße und Gewichte von einer „Lebensfrage“ des Güterkraftverkehrs spricht und an anderer Stelle darauf hinweist, daß die Rentabilität der Unternehmen weitgehend in Frage gestellt wäre, wenn es zur Durchführung dieser Verordnung käme! Nun wird ja doch gerade diese Kostenerhöhung zu einer Schrumpfung des Straßengüterverkehrs führen und insofern eine bessere Übereinstimmung zwischen Kapazität und Zustand des Wegenetzes einerseits und dem Umfang

²¹⁾ Elbusch, V., Die Lkw.-Abmessungen — eine Lebensfrage für den Güterkraftverkehr, in: Der Güterverkehr, 7. Jg. S. 140 (Heft 6).

des Straßengüterverkehrs andererseits herstellen. Es werden – genau wie im Falle des Werkfernverkehrs heute erkennbar – *ceteris paribus* durch den gewerblichen Güterfernverkehr weniger Güter befördert werden. Damit aber wird man den beiden „Nebenzielen“: „Verbesserung des Verkehrsflusses für den gesamten Straßenverkehr“ und „Erhöhung der Verkehrssicherheit“ zusätzlich näherkommen können. (Zusätzlich insofern, als ja lediglich von der Fahrdynamik des leichten Lastzuges her schon ein günstiger Einfluß auf die Homogenität des Straßenverkehrs, d. h. eine Verminderung der Überholvorgänge und damit auch Erhöhung der Verkehrssicherheit zu erwarten ist.)

Sehr genaue statistische Untersuchungen haben ja ergeben, daß selbst auf den Autobahnen infolge der langen Gefällstrecken und Steigungen eine wesentliche Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit durch den langsamen Schwerlastverkehr gegeben ist. (Auch auf ebenen Autobahnstrecken treffen ihn drei Viertel aller Unfälle, an denen Lastzüge mit einem Gesamtgewicht der Zugfahrzeuge von über 3,5 t beteiligt waren.²²⁾

Die Unsachlichkeit in der verkehrspolitischen Auseinandersetzung bedeutet natürlich eine Erschwernis in der Durchsetzung rational begründeter Ziele. Es ist dabei nicht nur ein Denken in zu kurzen Kausalketten festzustellen, sondern auch das Unvermögen, in volkswirtschaftlichen Kategorien zu rechnen. Das führt zu einem weiteren, sehr problematischen Punkt der Verkehrspolitik.

4. Die Frage der social costs im Verkehr

Wenn eine Verkehrspolitik, die gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen sucht und u. U. eine Verkehrsteilung nach den „echten“ Kostenvorteilen zu unterstützen trachtet, schon Schwierigkeiten hat, sich für das Voll- oder Grenzkostenprinzip zu entscheiden und die realen Kostengrößen der oft recht komplizierten Unternehmungen kennenzulernen, so ist es noch schwieriger, eine eindeutige Stellungnahme zu den sog. social costs zu finden. Unter ihnen hat man Kosten zu verstehen, die „alle direkten und indirekten Verluste“ einbegreifen, „die Drittpersonen oder die Gesamtheit als Folge der privaten Wirtschaftstätigkeit erleiden. Diese gesellschaftlichen Verluste können sich in Schäden der menschlichen Gesundheit, in der Vernichtung oder Minderung von Vermögenswerten und in der vorzeitigen Erschöpfung von Naturschätzen äußern.“²³⁾

Gerade durch den Verkehr treten eine Reihe von solchen Schädigungen und Beeinträchtigungen auf, für die die Unternehmer nicht ohne weiteres verantwortlich gemacht werden können. Man denke beispielsweise an die Entwertung des Rheintals als Erholungsraum durch die Eisenbahn, dann die Straße und schließlich die Motorschiffahrt – ein Beispiel, bei dem alle Binnenverkehrsträger social costs verursachen. Man denke weiterhin an die Beeinträchtigung der Volksgesundheit durch Lärm und Abgase in den Städten, an die Gefahren, die der Allgemeinheit von den Düsenverkehrsflugplätzen her drohen . . . Die Schädigungen, die hier durch den Verkehr verursacht werden, führen zu Kosten der Gesellschaft schlechthin (z. B. Verkehrsregelung) oder bei den Betroffenen selbst (Krankenhausaufenthalte, Arzt- und Medikamentkosten, geringere Lebenserwartung derer, die diesen Schädigungen dauernd und unmittelbar ausgesetzt sind usw.).

²²⁾ Jahrbücher Statistik und Landeskunde von Baden-Württemberg, 3. Jg., Stuttgart 1958, S. 148 ergänzt durch Schr. des StALA Baden-Württemberg vom 29. 8. 1958.

²³⁾ Kapp, W. K., Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen-Zürich 1958, S. 12 und Kap. XIV.

Es ist nicht denkbar, daß diese Kosten den sie Verursachenden angelastet werden. Die Zurechnungsproblematik ist in diesem Falle unlösbar. Aber – und darum erfolgt dieser nachdrückliche Hinweis – sie sollten in das Bewußtsein der Verkehrsunternehmer gehoben werden, und sie sollten Berücksichtigung finden bei verkehrspolitischen Entscheidungen, die solche Kosten der Allgemeinheit auslösen können. Der technische Fortschritt wird dann sinnlos, ja Rückschritt, wenn er den Menschen in seiner Daseinsgestaltung beeinträchtigt. Es gibt keinen „unaufhaltsamen Drang zur Motorisierung“²⁴⁾, keine Notwendigkeit, die Verkehrsgeschwindigkeiten zu steigern ohne Rücksicht auf die dadurch verursachten social costs. Diese Erscheinungen sind im Grunde vermutlich systembedingt: Der Wettbewerb der Verkehrsunternehmungen läuft häufig darauf hinaus, durch Qualitätsdifferenzierungen neue Nachfrage zu wecken, quasi andersartige Leistungen anzubieten . . . eine von den technischen Möglichkeiten getragene Motorik, die ganz besonders rationaler Steuerung bedarf.

In diesem Bereich scheint uns eine besonders wichtige Aufgabe der Verkehrspolitik zu liegen: Korrekturinstrument für die individuellen Bestrebungen der Verkehrsunternehmungen im Hinblick auf das Problem der social costs zu sein.

So befindet sich die rationale Verkehrspolitik heute Gefährdungen verschiedenster Art ausgesetzt. Im Verkehrswesen (nicht anders als in der Energiewirtschaft) kann häufig einer der nicht seltenen Fälle gegeben sein, „in denen das Interesse der Allgemeinheit den Privatinteressen entgegensteht.“ Salin²⁵⁾ weist darauf hin, daß dann „nur eine neutrale oder eine politische Instanz, . . . die Grenzen“ zu setzen imstande ist, „innerhalb deren sich das Privatinteresse bewegen, tummeln, gestalten kann.“ Insofern ist es kein Zweifel, daß unsere Verkehrswirtschaft verkehrspolitischer Gestaltung bedarf.

Wiederum sei jedoch hervorgehoben: ohne eigene klare Ziel- und Mittelvorstellungen ist die Lage der Verkehrspolitik im Streit der Interessen und Verwaltungskompetenzen aussichtslos. Videant consules . . .

²⁴⁾ Kegel, St., Ordnung im Straßenverkehr geht alle an, grundsätzliche Thesen und Forderungen zur Straßenverkehrspolitik, Wissenschaftlicher Verein für Verkehrswissenschaft e. V., Essen, Heft 52, 1958 (als Manuskript gedruckt).

²⁵⁾ Salin, E., Über die Notwendigkeit langfristiger Energiepolitik, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, hg. v. v. Beckerath, E., Meyer, F. W. und Müller-Amrack, A., Frankfurt 1957, S. 336.