

Raumordnungspolitik und der Anteil der Verkehrspolitik*)

VON DIPL.-KFM. HANS-DIETER BÖGEL, KÖLN

In der Erklärung der Bundesregierung vom 29. November 1961¹⁾ heißt es unter anderem, daß „die räumliche Verteilung der Wirtschaft ... durch geeignete Maßnahmen der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik so beeinflußt werden (muß), daß übermäßige Zusammenballungen vermieden und für die Bevölkerung in allen Teilen der Bundesrepublik befriedigende Lebens- und Erwerbsbedingungen gegeben sind“. Die Fragen des Wohnungswesens sowie des Städtebaues werden als ein wesentlicher Teil der nach Maßgabe der Verfassung dringlich in Angriff zu nehmenden großen Aufgabe der Raumordnung bezeichnet. Nach der Regierungserklärung gehören hierzu nicht nur die Entlastung der Ballungsgebiete, die Ordnung des überörtlichen Verkehrs und die Erhaltung der Erholungsflächen, sondern ebenso die Förderung der Wirtschaftskraft der schwach strukturierten Gebiete.

Nachdem im vergangenen Jahrzehnt die Probleme der Raumordnung von seiten der Wissenschaft wiederholt in den Vordergrund gerückt worden sind, treten die Fragen der Raumordnungspolitik in den letzten Jahren immer mehr auch in den Mittelpunkt wirtschaftspolitischer Tagesdiskussionen. Das wirft die Frage auf, welchen Stand die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland inzwischen erreicht hat sowie in welchem Rahmen und mit welchen Mitteln die Zielsetzungen der Raumordnung zukünftig erfüllt werden können.

I

Eine irgendwie geartete Ordnung des Raumes hat es seit Beginn der Menschheitsgeschichte gegeben. Die engen Beziehungen zwischen Mensch und Raum ließen zu allen Zeiten immer wieder den Gedanken einer sinnvollen Ordnung des Raumes aufkommen. Je größer aber der dem Menschen zur Verfügung stehende Raum war, um so geringer war der Zwang, auf die räumliche Ordnung einzuwirken.

Erst mit dem Anbruch des Industriezeitalters wird die Tendenz offenbar, daß der Raum zu einem immer knapperen Gut wird und die Konzentration der menschlichen Siedlungen sowie der gewerblichen und industriellen Niederlassungen immer schärfere Formen annimmt. Diese „räumliche Enge“, deren Einflüsse auf die Lebensart der Menschen des 19. und 20. Jahrhunderts in den Industrieländern unverkennbar sind und deren negative soziale Begleiterscheinungen für die menschliche Gesellschaft immer sichtbarer werden,

*) Zugleich Literaturabhandlung zu: *Storbeck, D.*, Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung. Eine Untersuchung über Notwendigkeit, Ziele und Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft (= Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 47), Berlin 1959, 201 S. (im folgenden zitiert: *Storbeck*). — Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Stuttgart 1961, 144 S. (im folgenden zitiert: *Gutachten*).

¹⁾ Abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 223 v. 29. 11. 1961, S. 2089 ff.

drängt dazu, gestaltend auf die „Verteilung“ der Menschen im Raume einzuwirken. Die Inanspruchnahme des Raumes kann nicht mehr Sache des einzelnen bleiben, sondern wird zu einem Anliegen der Gemeinschaft.

Es überrascht daher nicht, daß die ersten Bestrebungen in Deutschland auf dem Sektor der Raumordnung bzw. Landesplanung im Ruhrgebiet sichtbar werden. Hier kann zunächst die Tätigkeit der im Jahre 1902 gegründeten „Deutschen Gartenstadtgesellschaft“ Erwähnung finden, die es als ihre Aufgabe betrachtete, ausreichende Erholungsflächen für die insbesondere im Ruhrgebiet auf engstem Raum lebenden Menschen freizuhalten. Diese Bestrebungen fanden durch die im Jahre 1910 vom Regierungspräsidenten in Düsseldorf ins Leben gerufene sog. „Grünflächenkommission“ praktisch ihre Fortsetzung. Die Aufgabe dieser Kommission bestand in erster Linie darin, zusammenhängende Grünflächen und Verkehrslinien im rechtsrheinischen Teil des Regierungsbezirks Düsseldorf zu planen. Schließlich wurde im Jahre 1920 der „Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk“ gegründet, der in dem Preußischen Gesetz betr. Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920 seine gesetzliche Grundlage fand.²⁾

Damit war zum ersten Mal in Deutschland eine Organisation auf gesetzlicher Grundlage geschaffen, der innerhalb eines bestimmten Gebietes Zuständigkeiten der Mitgliedsstädte und -kreise auf dem Sektor des Siedlungs- und Verkehrswesens insoweit übertragen wurden, „als es im Interesse einer planmäßigen Entwicklung des Verbandsgebietes als Ganzes (vom Verf. gesperrt) notwendig erschien.“³⁾ Im Verlauf der nächsten Jahre entstanden in Deutschland eine Anzahl ähnlicher Planungsgemeinschaften mit dem Ziel einer übergeordneten Planung und Ordnung des Raumes.⁴⁾ Trotz teilweisen Zusammenschlusses dieser Planungsgemeinschaften wurden Mängel offenbar, die nur durch eine gesetzliche Regelung auf Reichsebene behoben werden konnten. Die Gedanken zur Raumordnung fanden schließlich ihre Institutionalisierung in der 1935 geschaffenen „Reichsstelle für Raumordnung“, die damit „die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes“ für das damalige Reichsgebiet übernahm.⁵⁾

Hatte sich letztlich der Gedanke durchgesetzt, „daß die Raumordnung in der Gestaltungsverantwortung des Staates ihren Platz hat“⁶⁾ und die Entwicklung und Weiterentwicklung einer räumlichen Gesamtkonzeption nur dem Staate obliegen kann, erfuhr die Tätigkeit auf dem Gebiet der Raumordnung durch den 2. Weltkrieg und dessen Folgen eine jähe Unterbrechung.

In den ersten Nachkriegsjahren, auch nach der Konstituierung der Bundesrepublik Deutschland trat der Raumordnungsgedanke in der politischen Praxis fast völlig in den Hinter-

²⁾ § 1 des Gesetzes nennt u. a. als Aufgaben des Verbandes:

- a) die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet. Für die Straßen, für die der Verband Fluchtlinien festzusetzen berechtigt ist, ist der Verband auch zur Übernahme der Wegebaupflicht berechtigt;
- b) die Sicherung und Schaffung größerer von der Bebauung freizuhaltenen Flächen;
- c) die Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen im Verbandsgebiet zur Erfüllung des Siedlungszwecks im Rahmen dieses Gesetzes;
- d) die Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung;
- e) die Mitwirkung an den Erlassen von Bau- und Wohnungsordnungen.

³⁾ *Umlauf, J.*, Landesplanung im Ruhrgebiet, in: Ordnung und Planung im Ruhr-Raum. Tatsachen und Aufgaben. (Hrsg. vom Institut für Raumforschung, Bonn), Dortmund 1951, S. 31.

⁴⁾ Vgl. hierzu *Klamroth, H.-B.*, Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin (= Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Nr. 16), als Manuskript vervielfältigt, Bad Godesberg, März 1952.

⁵⁾ Der Reichsstelle für Raumordnung unterstanden die „Reichsplanungsgemeinschaft“, 23 Landesplanungsgemeinschaften und 52 Bezirksplanungstellen. Wissenschaftlicher Mittelpunkt der Raumforschung war die „Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung“.

⁶⁾ *Gutachten*, S. 10.

grund.⁷⁾ Im Gegensatz dazu muß hervorgehoben werden, daß von wissenschaftlicher Seite sehr frühzeitig mit den Arbeiten auf dem Gebiet der Raumordnung wieder begonnen wurde. Wesentliche Impulse für die „Aktivierung“ des Raumordnungsgedankens in der Bundesrepublik waren u. a. die im Jahre 1954 erschienene Denkschrift des Instituts für Raumforschung „Zur Frage regionaler Wirtschaftspolitik“ sowie das 1955 veröffentlichte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft über „Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“.

In den folgenden Jahren hat sich das Fehlen einer „Bundesstelle für Raumordnung“, die wiederholt im Mittelpunkt raumordnungspolitischer Diskussionen gestanden hat, häufig negativ bemerkbar gemacht.⁸⁾ Zwar besteht ein sog. „Interministerieller Ausschuß für Raumordnung (IMARO)“, dem die Aufgabe zugeordnet ist, die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes zu koordinieren. Zwar wurde am 16. Juli 1957 ein Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung abgeschlossen, um die für die Raumordnung von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Zuständigkeit aufzustellenden Programme nach landesplanerischen Grundsätzen aufeinander abzustimmen. Schließlich nahm im Jahre 1958 die in Artikel 4 dieses Verwaltungsabkommens vorgesehene „Konferenz für Raumordnung“ ihre Tätigkeit auf, mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Raumordnung zu fördern.

Die hier genannten administrativen Einrichtungen, die in erster Linie den Zweck verfolgen, eine Koordinierung und Abstimmung der raumordnungspolitischen Tatbestände zu erreichen, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß man durch sie dem Ziel einer aktiven Raumordnungspolitik auf der Ebene des Bundes keineswegs näher gekommen ist. Die Raumordnungspolitik blieb daher zwangsläufig auf eine mehr oder weniger große Zahl räumlich ausgerichteter Einzelmaßnahmen beschränkt. Diese vermögen aber selbst dann noch keine Ordnung des Raumes zu schaffen, wenn sie zwischen den verschiedenen Administrationen „koordiniert“ werden, solange ihnen nicht eine Gesamtkonzeption zugrunde liegt. Als Schritt auf dem Wege zu einer solchen Konzeption ist das in dem vorliegenden Gutachten entwickelte „Leitbild“ der Raumordnung anzusehen. Darüber hinaus bedarf es dringend eines „Bundesraumordnungsgesetzes“, das u. a. die Aufgabenbereiche einer *Bundesraumordnung* und der *Landesplanung* gegeneinander abgrenzt.⁹⁾

⁷⁾ Die Landesplanung ging in die Hände der Länder über. In Artikel 75 Ziffer 4 des Grundgesetzes wurde bestimmt, daß auf dem Gebiete der Raumordnung dem Bund lediglich die Befugnis zusteht, Rahmenvorschriften zu erlassen; dies aber auch nur dann, wenn die Voraussetzungen des Artikels 72 GG gegeben sind, d. h. soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil

- a) eine Angelegenheit durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden kann oder
- b) die Regelung einer Angelegenheit durch ein Landesgesetz die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen könnte oder
- c) die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert.

⁸⁾ Im Gutachten wird zu den organisatorischen Fragen der Raumordnung ausführlich Stellung genommen und es werden ins einzelne gehende Vorschläge unterbreitet. (Vgl. S. 126 ff.)

⁹⁾ Obwohl im Grundgesetz die Möglichkeit vorgesehen ist, auf dem Gebiet der Raumordnung allgemeine Rahmenvorschriften zu erlassen, ist es bisher nicht gelungen, ein Bundesraumordnungsgesetz, zu dem seit Jahren Entwürfe vorliegen, zu verabschieden. Gegen das jetzt von der Bundesregierung vorgelegte Raumordnungsgesetz haben die Länder verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet. In der Sitzung am 22. März 1963 hat der Bundesrat den Entwurf des Raumordnungsgesetzes abgelehnt. Die Bundesregierung will ihren Entwurf dennoch dem Bundestag vorlegen.

II

„Es ist das Kennzeichen geschichtlicher Epochen — im Gegensatz zu Übergangszeiten —, daß bei ihnen alle Lebenszusammenhänge in einem Gesamtzusammenhang stehen: Sie sind unter geistige Formprinzipien, Leitbilder, gestellt.“¹⁰⁾ Dabei wird davon ausgegangen, daß das menschliche Dasein in all seinen Beziehungen und Erscheinungsformen — bezogen auf eine historische Epoche — sich als ein geistig bestimmtes Ganzes darstellt. Dieses Leitbild ist jedoch nicht starr, sondern unterliegt einem dauernden Wandel gemäß den geistigen Strömungen, der veränderlichen geistigen Grundhaltung der Menschen. Da das gesellschaftspolitische Leitbild „in ständiger Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit steht und ihm eine dominierende, aber keine überdauernde . . . Stellung zukommt, muß es sich stets aufs neue integrieren.“¹¹⁾

Verbindet man mit dem Begriff der Raumordnung die Vorstellung einer Gestaltungsidee, so wird sich zwangsläufig diese „Idee“ an das jeweilige geistige und soziale Bild des menschlichen Daseins anlehnen, ja hiervon weitgehend geprägt werden. Das Leitbild der Raumordnung kann also nicht für sich stehen, sondern ist jeweils nur ein Teil eines umfassenderen Leitbildes des Lebens schlechthin. „Es sucht den Teil des Soziallebens im weitesten Sinne zu umfassen, der sich auf die räumlichen Wechselbeziehungen innerhalb desselben erstreckt.“¹²⁾

Als die tragenden Prinzipien des Leitbildes der Raumordnung als Teil des gesellschaftspolitischen Leitbildes der westlichen Welt¹³⁾ können Freiheit, sozialer Ausgleich und soziale Sicherheit angesehen werden, wobei angemerkt werden muß, daß diese mehr schlagwortartige Begriffe einer präzisen Interpretation bedürfen. Im einzelnen wird das Leitbild — hier konkret auf die deutschen Verhältnisse bezogen — durch die folgenden, nur stichwortartig angeführten Forderungen an die Raumordnungspolitik geprägt¹⁴⁾:

- a) die Neugliederung des Bundesgebietes, wobei landsmannschaftliche Verbundenheit, historische und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge Berücksichtigung finden sollten;
- b) Begrenzung der Ballung und Förderung der Dezentralisation im Sinne eines räumlich annähernd ausgewogenen Wirtschafts- und Sozialgefüges;

¹⁰⁾ Gutachten, S. 51.

¹¹⁾ Gutachten, S. 52.

¹²⁾ Vgl. hierzu auch den Beitrag von Dittrich, E., Zum Begriff des „Leitbildes“ in der Diskussion über die Raumordnung, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, 8. Jg. (1958), S. 1 ff., in dem der Verfasser versucht, den Begriff des Leitbildes mit dem Begriff „Stil“ (im Sinne von Wirtschaftsstil), wie er u. a. von A. Spiethoff und A. Müller-Armack in der Nationalökonomie verwandt wird, in Verbindung zu bringen.

¹³⁾ A. Müller-Armack hat versucht, ein gesellschaftspolitisches Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft herauszuarbeiten. Er geht dabei von der Sozialen Marktwirtschaft als Idee, als gesellschaftspolitischem Stil aus, die „der aktiven und konstruktiven Gestaltung (bedarf), wenn sie sich im Wechsel der Zeiten behaupten soll“. Diese bewußte Gestaltung unseres Lebens kann nur unter einem Leitbild geschehen; als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Leitbilder der westlichen Welt werden die europäische Integration und die Soziale Marktwirtschaft herausgestellt. Die Soziale Marktwirtschaft als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Leitbild wird dabei als „Stil eines Verhaltens in unserer Welt, eine bestimmte Form der Lösung der sozialen Probleme anzustreben“ angesehen bzw. in ihr wird „eine stilhafte Koordination zwischen den Lebensbereichen des Marktes, des Staates und der gesellschaftlichen Gruppen“ erstrebt. (Vgl. Müller-Armack, A., Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 234 v. 19. 12. 1962, S. 1989 ff., Nr. 235 v. 20. 12. 1962, S. 1997 ff., Nr. 236 v. 21. 12. 1962, S. 2003 ff.)

¹⁴⁾ Gutachten, S. 54 ff.

- c) Sanierung der Notstandsgebiete;
- d) Erhaltung und Förderung von Agrargebieten mit gesunder landwirtschaftlicher Struktur;
- e) Lösung des Flüchtlingsproblems im Sinne einer raumgerechten Dezentralisation;
- f) Ausgleich von Stadt und Umland;
- g) Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz.

Diese Vorstellungen über das Leitbild der Raumordnung dürfen aber nicht mit einem Katalog von Richtlinien für die Raumordnungspolitik verwechselt werden, obwohl gewisse Grundsätze aus dem Leitbild entnommen werden können.¹⁵⁾

Storbeck bezeichnet die Gesichtspunkte, an denen die Raumordnung auszurichten ist, als *Grundsätze der Raumordnung*, worunter allgemeine Kriterien zu verstehen sind, die aus dem „Charakter des Raumes und seiner gesellschaftlichen Nutzung abgeleitet sind und daher eine stärkere Allgemeingültigkeit besitzen“.¹⁶⁾ Für die konkreten Zielsetzungen der Raumordnung ist neben diesen Grundsätzen, denen untereinander keine Rangfolge zukommt, die reale Situation entscheidend, wobei die Grundsätze als die Basis, „auf der die politische Entscheidung über die konkreten Gestaltungsziele gefällt wird“, anzusehen sind. Als Grundsätze der Raumordnung werden herausgestellt¹⁷⁾:

- a) der Grundsatz der Bewirtschaftung (Rationalisierung), der sich aus der Knappheit des Raumes durch die wachsende Konzentration der Nutzung herleitet;
- b) der Grundsatz der Raumerhaltung in Verbindung mit dem Grundsatz der Erweiterung des Raumes und seiner Nutzungsmöglichkeiten, worunter die Erhaltung und Förderung der Produktivkraft des Raumes sowie Neulandgewinnung, Kultivierung von Ödland u. a. zu verstehen ist;
- c) der Grundsatz der Verantwortung, der sich daraus ergibt, daß die Raumnutzung als ein gesellschaftlicher Vorgang anzusehen ist und das soziale Verantwortungsbewußtsein eine unabdingbare Grundlage jeglicher Raumnutzung darstellt.

Innerhalb des Rahmens dieser Grundsätze werden angesichts der konkreten Probleme sog. *Gestaltungsziele der Raumordnung* aufgestellt, die zu Spannungspaaren zusammengefaßt sind. Als solche gelten¹⁸⁾:

- a) *Mischung und Spezialisierung*. Hierunter ist eine weitgehende Mischung der Nutzungsarten an einem Standort bzw. in einem Raum zu verstehen, „wobei die Vielseitigkeit der Raumnutzung an der Gesamtstruktur der volkswirtschaftlichen Produktion auszurichten ist“.
- b) *Proportionalität und Disproportionalität*, womit die größtmäßige Entsprechung im inneren Aufbau eines Wirtschaftsraumes (Entsprechung zwischen den quantitativen Merkmalen wie z. B. Gemeindegröße, Bevölkerung, Betriebsgröße) gemeint ist.
- c) *Produktivität und Stabilität*. Die Produktivität der Raumnutzung steht nach Storbeck im

¹⁵⁾ Vergleiche hierzu die vom Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung am 19. Juli 1962 bekanntgegebenen „Grundsätze für die raumbedeutsamen Maßnahmen des Bundes und ihre Koordination“ (abgedruckt in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 135 vom 26. 7. 1962, S. 1167), die bei allen raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Maßnahmen des Bundes, vor allem bei der Durchführung von Investitionen und bei der Vergabe von Bundesmitteln im Rahmen der fachlichen Entscheidungen zu berücksichtigen sind. Inhaltlich stimmen diese Grundsätze weitgehend mit den Gesichtspunkten des Leitbildes überein.

¹⁶⁾ Storbeck, S. 122.

¹⁷⁾ Storbeck, S. 124 ff.

¹⁸⁾ Storbeck, S. 129 ff.

Mittelpunkt aller raumordnerischen Entscheidungen. „Die höchste Produktivität der räumlichen Anordnung, d. h. der Zustand der optimalen Raumnutzung, ist dann erreicht, wenn der Produktionsaufwand bei einer anderen räumlichen Verteilung nicht geringer wäre.“ Demgegenüber bedeutet die Stabilität der Raumnutzung, daß der Staat die Bedingungen dafür setzt, daß die Grundstruktur der Wirtschaftsräume nicht dauernden Veränderungen unterliegt. Der Staat muß daher bei seinen Maßnahmen die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten und Erfordernisse berücksichtigen, damit eine gewisse Stetigkeit der Entwicklung in den einzelnen Wirtschaftsräumen gewährleistet ist.

d) Dezentralisation und Zentralisation.

Die Gestaltungsziele der Dezentralisation und der Zentralisation sind zweifellos als die wesentlichsten Kriterien der Raumordnung anzusprechen. Sie verdienen gerade im Hinblick auf den Anteil verkehrspolitischer Maßnahmen als ein Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen besondere Hervorhebung.

III

Es muß zunächst mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß mit den Begriffen Zentralisation und Dezentralisation grundsätzlich kein Werturteil verbunden werden darf, wie es häufig — auch in der Literatur — geschieht. Diese beiden räumlichen Kriterien stellen keine Bewertungsmaßstäbe in dem Sinne dar, daß die Zentralisation als negativ, die Dezentralisation unter allen Umständen als wünschenswert und positiv anzusehen sind.

Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, daß die wissenschaftliche Auseinandersetzung über Zentralisation und Dezentralisation in erheblichem Maße durch die Unklarheit und Ungeklärtheit der Begriffe beeinträchtigt worden ist. Es muß allerdings hervorgehoben werden, daß es sich als äußerst schwierig erweist, eine exakte Definition zu erarbeiten, die dem komplexen Charakter dieser räumlichen Kriterien gerecht wird. Das mag nicht zuletzt auf die Schwierigkeit zurückzuführen sein, diese räumlichen Erscheinungen zu quantifizieren. Storbeck¹⁹⁾ weist mit Recht darauf hin, daß es sich letzten Endes um eine politische Entscheidung handeln muß, welche Beurteilungsmaßstäbe und Entscheidungsnormen hinsichtlich der Abgrenzung der Zentralisation und der Dezentralisation angewendet werden sollen. Hierbei muß auch der Gesichtspunkt berücksichtigt werden, daß wir es immer mit einem geschichtlich gewachsenen Raumbild zu tun haben, das dauernden Wandlungen unterliegt, und eine konkret gefaßte Definition nur Ausdruck einer zeitbedingten Situation sein könnte.

Bei der Herausstellung des „Spannungspaares“ Zentralisation und Dezentralisation handelt es sich daher keineswegs um gedankliche Modellformen. Zentralisation und Dezentralisation sind zwei Grundformen räumlicher Lagerungen für die vom Menschen geschaffenen Einrichtungen: sie sind verstreut oder gehäuft, dispers oder agglomeriert. Die Antithetik von Häufung und Streuung, Agglomeration und Dispersion darf nach Th. Kraus²⁰⁾ nicht als methodische Vereinfachung angesehen werden: „Dieses Häufen oder Streuen ist allgegenwärtige Wirklichkeit jeder Ordnung im Raume.“

Die räumliche Konzentration vollzieht sich in einer weitgespannten Bandbreite. Die Zen-

¹⁹⁾ Storbeck, S. 136.

²⁰⁾ Kraus, Th., Häufung und Streuung als raumordnende Prinzipien (= Kölner Universitätsreden, 21), Krefeld 1958, S. 5).

tralisation oder die Ballung — wobei Ballung als eine verstärkte Konzentration aufzufassen ist — kann daher allgemein nur als eine Raumnutzung definiert werden, bei der die produktiven Kräfte auf einem relativ eng begrenzten Raum lokalisiert sind. Die Frage nach der Grenze oder dem Optimum der Zentralisation läßt sich nur aufgrund des Leitbildes der Raumordnung beantworten. Das Gutachten des Sachverständigenausschusses spricht daher beim Komplex „Ballung — Dezentralisation“ lediglich von der „raumgerechten“ Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsstätten²¹⁾ und stellt im einzelnen diejenigen Faktoren heraus, die den Ballungsprozeß bestimmen.²²⁾

Es muß an dieser Stelle besonders deutlich hervorgehoben werden, daß es nicht das Anliegen einer Raumordnungspolitik sein kann, die Ballung der produktiven Kräfte im Raum zu beseitigen und unter allen Umständen eine Dezentralisation bzw. sogar einen völligen Ausgleich der regionalen Ungleichgewichte zu fordern. *Storbeck* hebt daher mit Recht hervor, daß die Zentralisierung „nicht nur durch spezielle Nutzungseigenschaften des Raumes, sondern auch durch die zentralisierende Wirkung einzelner Nutzungsfunktionen“ erforderlich wird. Die Zentralisierung muß daher letztlich als „eine Folge der sozialen Raumnutzung“ und darüber hinaus als „eine Wirkung der Befolgung des wirtschaftlichen Prinzips“ angesehen werden. In diesen Erscheinungen findet das Prinzip der Dezentralisierung seine Begrenzung.²³⁾

Die Zentralisierung der sozialen und produktiven Kräfte im Raum — so wie sie im Zusammenhang mit der Raumordnung gesehen wird —, wird als eine Erscheinungsform der industrialisierten Gesellschaft betrachtet, wenn es auch vor der Industrialisierungsepoche in einzelnen Fällen zu einer stärkeren Agglomeration der Bevölkerung gekommen ist. Allerdings muß betont werden, daß die Ursachen, die zu der heutigen Ballung in einzelnen Landesteilen geführt haben, vielfältiger Natur sind. Im Gutachten des Sachverständigenausschusses wird versucht, die grundsätzlichen Tendenzen, die eine „Umverteilung“ der Bevölkerung im Raume bewirkt haben, in kurzen Zügen herauszustellen sowie die Begleiterscheinungen zu beschreiben.²⁴⁾ Im vorliegenden Zusammenhang kann hierauf nicht eingegangen werden; wichtig bleibt jedoch die Feststellung, daß — entgegen einer weitverbreiteten Auffassung — dieser Zentralisierungsprozeß keineswegs als abgeschlossen oder gar als rückläufig angesehen werden kann. Das Gutachten stellt neun Ballungsgebiete²⁵⁾ heraus; sie sind so verteilt, „daß kein Gebietsteil der Bundesrepublik Deutschland wesentlich weiter als 150 km von den Zentren entfernt ist“.²⁶⁾ Auf diese Ballungsgebiete entfallen 43,5 % der Einwohner und 52,5 % der Industriebeschäftigten in der Bundesrepublik.

Allein diese Zahlen dürften genügen, die verantwortlichen Stellen von der zwingenden Notwendigkeit einer Aktivierung der Raumordnungspolitik zu überzeugen, ohne daß die

²¹⁾ Gutachten, S. 56.

²²⁾ Gutachten, S. 32 ff. An anderer Stelle wird dazu gesagt, daß ökonomisch mögliche Ballung und diejenige Ballung, die von der Vitalsituation des Menschen aus wünschenswert ist, nicht dasselbe sind. „Die Vitalsituation des Menschen bestimmt das Optimum der Ballung. . . . Aufgabe der Raumordnungspolitik muß es . . . sein, die Ballungen auf ihr Optimum hinzuordnen. Das ist im einzelnen eine Tatfrage.“ (S. 140)

²³⁾ *Storbeck*, S. 133. *Storbeck* versucht in einer streng ökonomischen Betrachtungsweise das Optimum der Raumnutzung zu bestimmen. Als Kriterium werden die Gesamtkosten der Raumnutzung zugrunde gelegt, also nicht nur die privatwirtschaftlichen Kosten, sondern auch die volkswirtschaftlichen, d. h. diejenigen Kosten, die im Zuge des Produktions- und Verteilungsprozesses anfallen und nicht in die Kalkulation des Unternehmers eingehen, sondern von der öffentlichen Hand bzw. der Gesellschaft getragen werden.

²⁴⁾ Gutachten, S. 18 bis S. 35.

²⁵⁾ Rhein=Ruhr; Rhein=Main; Hamburg; Stuttgart; Rhein=Neckar; München; Hannover; Nürnberg; Bremen.

²⁶⁾ Gutachten, S. 56.

damit verbundenen Probleme für das gesellschaftliche Dasein im einzelnen herausgestellt werden müßten.²⁷⁾ Die Bundesrepublik kann für sich in Anspruch nehmen, daß der Ballungsprozeß in ihren Grenzen — abgesehen von England — im Vergleich mit dem europäischen Ausland am weitesten fortgeschritten ist. „Die gegenwärtige räumliche Ordnung des Staatswesens . . . zeigt viele und oft sogar bedenkliche Züge der Unordnung. Die weiter in ihr wirkenden und auf sie Einfluß nehmenden Kräfte weisen weithin einander widersprechende Tendenzen auf und sind jedenfalls nicht darauf angelegt, von sich aus die bestehende Unordnung durch sachgerechten Ausgleich in eine vernünftige Ordnung des Raumes zu verwandeln.“²⁸⁾

IV

Für die Durchführung und Erfüllung der Aufgaben der Raumordnung steht — neben vielfältigen außerwirtschaftlichen Mitteln — eine Anzahl wirtschaftspolitischer Mittel zur Verfügung, die weitgehend seit Jahrzehnten Bestandteil der staatlichen Politik sind. Für die Raumordnungspolitik ist es aber wesentlich, daß diese Mittel „zu eindeutigen Zielen eingesetzt werden und ein geschlossenes System gegenseitig ergänzender Maßnahmen bilden“.²⁹⁾ Eine derartig vollzogene Raumordnungspolitik setzt allerdings voraus, daß der Raumordnung eine fest umrissene Gesamtkonzeption zugrunde liegt, wie sie in einem Leitbild weitgehend ihren Ausdruck findet.

Es ist nicht unsere Aufgabe, im vorliegenden Zusammenhang die einzelnen Mittel der Raumordnungspolitik herauszustellen. Die folgenden Ausführungen wenden sich nur einem Mittel der Raumordnungspolitik zu, dem zweifellos in der Vergangenheit auch von seiten der Wissenschaft eine außerordentlich hohe Beachtung geschenkt worden ist und von dem *Storbeck* sagt, daß ihm unter den zahlreichen Mitteln die größte Bedeutung zukommt: nämlich der Verkehrspolitik.³⁰⁾

Die Verkehrspolitik wurde aufgrund der räumlichen Auswirkungen ihrer Maßnahmen von jeher als ein besonders geeignetes Mittel der Standorts- und Raumordnungspolitik angesehen. Dies geschah zweifellos nicht ohne Berechtigung, da die interdependenten Zusammenhänge zwischen Raum und Verkehr sehr intensiv sind. Es kann nicht geleugnet werden, daß die Verteilung der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte im Raum in der Vergangenheit in starkem Maße von den jeweiligen Verkehrssystemen mitbestimmt worden ist. Diese Tendenz hat sich — teilweise sogar in verstärkter Form — während der Zeit der Industrialisierung fortgesetzt, wenn auch eine Vielzahl anderer Faktoren auf die räumliche Lage der Wirtschaft miteingewirkt hat.

Die vom Verkehr auf die Raumordnung ausgehenden Gestaltungskräfte haben sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Daseinsbedingungen des Menschen gezeigt. Einerseits wurde infolge der großen technischen Fortschritte auf dem Sektor des

²⁷⁾ „Von 1956 bis 1961 hat die Bevölkerung der Bundesrepublik um etwa 3 Mill. zugenommen. Das entspricht einer Zunahme von nicht ganz 6%. Von diesen 3 Mill. entfallen etwa 1,6 Mill. auf die bekannten neun Ballungsräume der Bundesrepublik. Wenn man diese Zahlen in Beziehung zur Fläche der Bundesrepublik setzt, bedeutet dies, daß über die Hälfte der Bevölkerungszunahme auf 14% des Bundesgebietes entfällt, dagegen 1,4 Mill., also nicht einmal die Hälfte der Bevölkerungszunahme, auf 86% des Bundesgebietes.“ (Vgl. *Dittrich, E.*, „Notstandsgebiete“ in der Bundesrepublik, in: *Wirtschaftsdienst*, 42. Jg. (1962), S. 434.)

²⁸⁾ Gutachten, S. 49.

²⁹⁾ *Storbeck*, S. 150.

³⁰⁾ *Storbeck*, S. 188.

Verkehrs und der damit einhergehenden zunehmenden Verbilligung des Transportvorganges innerhalb eines relativ kurzen Zeitraumes die überkommene Ordnung des Raumes in vielen Fällen gestört und dadurch das soziale und wirtschaftliche Gefüge der Volkswirtschaft beeinträchtigt. Auf der anderen Seite ergaben sich vielfältige Möglichkeiten, mit Hilfe verkehrspolitischer Maßnahmen auf die räumliche Ordnung einzuwirken. Als ein Mittel zur Durchsetzung strukturpolitischer Ziele wurde neben der Investitionspolitik im Verkehr insbesondere die Tarifpolitik angesehen.

Wenden wir uns zunächst der Investitionspolitik zu. Für die räumliche Gliederung der Wirtschaft sind Verkehrswege und Verkehrsstationen bestimmende Faktoren, unabhängig davon, ob die Transportkosten von größerer oder geringerer Bedeutung sind. Es kann nicht in Zweifel gezogen werden, daß das gewerbliche und industrielle Standortsgefüge in starkem Maße durch den Ausbaugrad und den technischen Stand der Verkehrswege und -stationen geprägt worden ist. Soweit die Investitionen auf diesem Sektor von der öffentlichen Hand vorgenommen werden — und das ist in überwiegendem Maße der Fall —, hat der Staat die Möglichkeit, die räumlichen Bedingungen der Wirtschaft grundlegend zu beeinflussen. *Storbeck* weist mit Recht darauf hin, daß hierbei die Verkehrserschließung der unterentwickelten Gebiete besondere Bedeutung erlangt, „wobei ihr Ziel ist, einerseits die internen Austauschbeziehungen in diesen Gebieten zu fördern und andererseits die Integration mit den stärker entwickelten Landesteilen herzustellen und die Verbindung mit Rohstoffquellen, Bezugs- und Absatzmärkten zu schaffen“.³¹⁾

Es läßt sich für die Vergangenheit nachweisen, wie sich die Lagerung der Standorte an die Linienführung der Verkehrswege anlehnt und sich an den Verkehrsstationen zusammenballt. Man kann feststellen, wie die mittelbare und unmittelbare Nähe der Wege und Stationen auf den wirtschaftlichen Wachstumsprozeß eingewirkt haben. Dieser Vorgang ist aber kein einheitlicher: Nicht jeder Weg und nicht jede Station, die dem gleichen Verkehrsmittel dienen, weisen die gleiche Anziehungskraft auf. An einigen Abschnitten und Punkten ist die Konzentration der Standorte besonders groß (in manchen Fällen kann man dabei geradezu von einer Multiplikatorwirkung der Agglomerationspunkte sprechen), an anderen dagegen nur gering. Man vermag darüber hinaus zu erkennen, daß die Wirkung der Verkehrswege und -stationen auf die Wirtschaftsentfaltung mit wachsender Entfernung von ihnen abnimmt. *Voigt* spricht in diesem Zusammenhang von der „abnehmenden Strahlungsintensität“.³²⁾

Hinzu tritt aber eine weitere Erscheinung: Bei einer dynamischen Betrachtungsweise muß festgestellt werden, daß die Wertigkeit des Verkehrssystems in entscheidendem Maße die Standortorientierung von Gewerbe und Industrie beeinflusst.³³⁾ Mit anderen Worten: ein

³¹⁾ *Storbeck*, S. 157.

³²⁾ *Voigt, F.*, Verkehr und Industrialisierung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 109. Bd. (1953), S. 197.

³³⁾ Die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Verkehrsmittels, d. h. in diesem Fall seine Einwirkungen auf den Industrialisierungsprozeß, leitet sich nach *Voigt* vorzugsweise aus dem jeweiligen technischen Stand folgender Eigenschaften ab:

„der Fähigkeit des Transportmittels, enge Verkehrsnetze zu bilden sowie sich gut dem Gelände und den möglichen Verkehrsströmen anzupassen;
der Fähigkeit des Transportmittels zum zweckmäßigen Transport gerade der Gütermengen und Arten . . . , deren Ortsveränderung eine Industrialisierung auslöst;
der Schnelligkeit der Transportleistung, der Berechenbarkeit (des Beginns, der Dauer des Transportes);
der Fähigkeit, Schaden zu vermeiden, . . .
und sie ergibt sich weiterhin aus dem Umfang der jeweils hierbei entstehenden Kosten des Transportes.“
(*Voigt, F.*, Verkehr und Industrialisierung, a.a.O., S. 199.)

höherwertiges Verkehrssystem vermag auf die Standortbildung in stärkerem Maße einzuwirken als ein niederwertiges Verkehrssystem. Inwieweit allerdings durch diese Änderung des Verkehrssystems eine Standortverlagerung bereits bestehender Unternehmungen und Betriebe hervorgerufen wird, ist eine offene Frage, deren Beantwortung nicht zuletzt von der Beharrungstendenz der alten Standorte abhängt.

Schließlich muß darauf hingewiesen werden, daß der Grad der Auswirkungen der Verkehrswege und -stationen von der Stufe des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses einer Volkswirtschaft abhängig ist. Es sind also mehrere Komponenten, die das Ausmaß der Gestaltungskräfte, die vom Verkehr auf die Wirtschaft ausgehen, bestimmen.

Die hier nur andeutungsweise aufgezeigte räumliche Wirkung der Verkehrswege und -stationen ist ein entscheidender Faktor für das Ungleichgewicht in der Verteilung der Wirtschaft im Raume: Auf der einen Seite eine starke Agglomeration der Standorte in mittelbarer oder unmittelbarer Nähe der höherwertigen Wege und Stationen, auf der anderen Seite teilweise Entleerungserscheinungen in weiten Gebieten mit mangelhafter Verkehrserschließung.

Es kann allerdings nicht Aufgabe der Raumordnungspolitik sein, mit Hilfe investitionspolitischer Maßnahmen auf dem Sektor des Verkehrs in allen Gebieten eines Landes ein qualitativ annähernd gleichwertiges Verkehrsnetz zu schaffen, um von dieser Seite her gleiche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entfaltung in den einzelnen Teilräumen zu gewährleisten. Dem steht nicht nur das geschichtlich überkommene Verkehrsnetz entgegen, sondern ein solche Forderung würde zugleich auf eine „Vergewaltigung“ des Raumes hinauslaufen, weil dadurch die natürlichen Vorzüge einzelner Gebietsteile nicht zur Geltung kämen. Eine stärkere Abstufung der Standortqualitäten und damit eine große Anziehungskraft der hochwertigen Standorte wird aufgrund der unterschiedlichen Wertigkeit des Wegenetzes in Kauf genommen werden müssen.

Diesen Gedankengang enthält auch das *Gutachten*, wenn darin zum Ausdruck gebracht wird, daß sich „die Abstufung der Verkehrslage . . . dementsprechend auch in einem Gefälle in der Dichte der Erwerbstätigen und abgeschwächt auch in der Dichte der Bevölkerung überhaupt auswirken“³⁴⁾ muß. Unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung kann es demnach nur sinnvoll sein, über die Investitionspolitik auf dem Sektor des Verkehrs³⁵⁾ einen beschränkten regionalen Ausgleich der wirtschaftlichen Kräfte herbeizuführen.

Zieht man die gegenwärtige Situation im Verkehrswesen der Bundesrepublik in Betracht, so erhält man eine Vorstellung davon, um welche Größenordnung es sich auf dem Investitionssektor handelt.³⁶⁾ Allerdings zeigt sich hierbei auch, wie schwierig es in der Praxis sein wird, die Ziele der Raumordnungspolitik mit den Zielen der Verkehrspolitik in Übereinstimmung zu bringen. Im Rahmen der Gegenwartsaufgaben der Raumordnung des Bundes kommt in dem *Gutachten* die Forderung zum Ausdruck, „daß die Mittel nicht aus-

³⁴⁾ *Gutachten*, S. 112.

³⁵⁾ Es geht hierbei nicht nur um die Investitionen, die vom Bund vorgenommen werden, sondern ebenfalls um die Investitionen der anderen öffentlichen Investitionsträger. Allerdings wäre es notwendig, daß eine straffe Koordinierung und eine gemeinsame langfristige Planung dieser Investitionsvorhaben herbeigeführt würde.

³⁶⁾ Allein für das Jahr 1962 werden die Brutto-Anlageinvestitionen im Verkehr auf über 10 Milliarden DM geschätzt. Während des Zeitraumes 1949–1962 betragen diese Investitionen über 80 Milliarden DM, wovon 27,5 Milliarden DM auf den Straßenbau entfielen. (Vgl. DVZ — Deutsche Verkehrszeitung, 17. Jg. (1963), Nr. 3 v. 8. 1. 1963, S. 1)

schließlich da eingesetzt werden, wo gegenwärtig der größte Verkehrsdruck herrscht, d. h. vorwiegend in den Großstädten und Ballungsräumen".³⁷⁾

Es muß als Selbstverständlichkeit angesehen werden, daß die verkehrlich weniger erschlossenen Gebietsteile hinsichtlich der Verkehrsinvestitionen nicht vernachlässigt werden dürfen. Wenn in dem *Gutachten* aber die Warnung ausgesprochen wird, daß eine einseitige Konzentration der Investitionsmittel in den Ballungsräumen keine Entlastung, sondern nur eine weitere Konzentrierung des Verkehrs bringe, so muß diese Äußerung doch als sehr problematisch angesehen werden, ja sie entbehrt nicht einer gewissen Einseitigkeit. Die Anwendung verkehrspolitischer Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen hat zweifellos ihre Grenze. Es ist hierbei offensichtlich der Gesichtspunkt außer Betracht geblieben, daß das Verkehrswegenetz eine Einheit bildet und der schwächste Punkt in diesem Netz letzten Endes die Leistungsfähigkeit des gesamten Netzes bestimmt. Diese „schwachen Punkte“ sind aber gerade heute weniger in den wirtschaftlichen Randzonen als in den wirtschaftlichen Kerngebieten, namentlich in den Großstädten, anzutreffen. Eine „Dezentralisierung des Verkehrs“ kann nicht dadurch geschehen, daß man in den Ballungsräumen den so dringend notwendigen Ausbau der Verkehrsanlagen einschränkt.³⁸⁾ Denn: Die verkehrspolitischen Maßnahmen müssen sich nicht zuletzt nach den verkehrlichen Bedürfnissen der einzelnen Wirtschaftssubjekte richten; und diese sind nun einmal in den Großstädten und Ballungsräumen besonders groß.

Für die Erscheinung von sog. wirtschaftlichen Aktiv- und Passivräumen kann das Verkehrssystem nicht allein als ursächlich angesehen werden. Eine Vielzahl anderer Faktoren wie Bevölkerungswachstum, Angebot und Ausbildungsstand der Arbeitskräfte, Rohstoffvorkommen, geographische Bedingungen, traditionelle und irrationale Momente u. a. m. spielen hierbei eine Rolle. Immerhin kann in einer Zeit starker Industrialisierungstendenzen sowie auch später im Zustand einer ausgeprägten Industriewirtschaft die Ausgestaltung des Verkehrswegenetzes als ein maßgebliches strukturpolitisches Mittel für die Verteilung der sozialen und wirtschaftlichen Kräfte im Raume betrachtet werden.

V

Neben den investitionspolitischen Mitteln waren es in der Vergangenheit die Beförderungspreise im Verkehr, die im Mittelpunkt der Standorts- und Raumordnungspolitik gestanden haben. Die Tarifpolitik der Eisenbahnen bot sich als ein besonders geeignetes Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele an, nachdem die Eisenbahnverwaltungen in die Hand des Staates übergegangen waren und die Eisenbahn auf den meisten Teilbereichen des Verkehrsmarktes als Monopolist auftreten konnte.

Storbeck lehnt sich bei der Aufzählung der Mittel im Rahmen der Eisenbahntarifpolitik an *Dörpmund*³⁹⁾ an, der neun solcher Möglichkeiten herausgestellt hat: die Tarifgleichheit im Raume, die Wertstaffel, die Entfernungsstaffel, die Ausnahmetarife, die Tariffreiheit, der Franko-Stationstarif, das Frachtbasissystem, der Dezentralisierungstarif, der Zonen-

³⁷⁾ *Gutachten*, S. 143.

³⁸⁾ Es bleibt eine offene Frage, in welchem Maße eine „Dezentralisierung des Verkehrs“ überhaupt durch investitionspolitische Maßnahmen auf dem Verkehrssektor erreicht werden kann.

³⁹⁾ *Dörpmund, H.*, Die Mittel der Industriestandortlenkung und die Grenzen ihrer Anwendbarkeit, Bremen-Horn 1950, S. 27.

oder Stufentarif. Die Zusammenstellung dieser tarifpolitischen Möglichkeiten dürfte im vorliegenden Zusammenhang vielleicht manche Kritik hervorrufen. *Cum grano salis* könnte man diese Aufzählung als das gemeinwirtschaftliche Instrumentarium der Verkehrspolitik schlechthin bezeichnen. Auf eine Auseinandersetzung mit der Frage, welche Raumwirkungen von diesen einzelnen tarifpolitischen Mitteln ausgehen, muß an dieser Stelle verzichtet werden. Es sei hier auf die neuere einschlägige Literatur verwiesen, in der die Verfasser den Zusammenhängen zwischen Tarifpolitik und Standortsstruktur nachgehen.⁴⁰⁾

Storbeck, der in seinem Buch die Notwendigkeit, die Ziele und die Mittel der Raumordnung im System der Marktwirtschaft untersucht, muß zwangsläufig gegen die staatliche Tarifpolitik, wie sie jahrzehntelang unter dem Gesichtspunkt der Gemeinwirtschaftlichkeit geübt worden ist, starke Bedenken anmelden, weil es fraglich bleibt, „bis zu welcher Grenze eine Manipulation der Verkehrstarife in einer Marktwirtschaft vertretbar erscheint, wenn sie nicht überhaupt als indirekte Subvention aufgefaßt und dementsprechend als nicht marktkonform abgelehnt wird.“⁴¹⁾ Durch den Vorgang der Tarifmanipulation werden die tatsächlichen Kostenverhältnisse nicht in ausreichender Weise berücksichtigt, so daß einzelne Verkehrstendenzen „über das wirtschaftlich vertretbare Maß hinaus gefördert werden. . . . Besonders bedenklich wird die Lage der Verkehrswirtschaft aber dann, wenn selbst der Normaltarif keine Kostenbindung (im betriebswirtschaftlichen Sinne) mehr hat, also kein Durchschnittssatz mehr ist, an dem die Höhe der durch die Tarifpolitik entstehenden öffentlichen Lasten annähernd ermessen werden könnte.“⁴²⁾

Gegen die grundsätzliche Kritik der bisher geübten staatlichen Tarifpolitik von seiten *Storbecks* sind keine Einwendungen zu erheben, da der Verfasser von dem Grundgedanken der marktwirtschaftlichen Ordnung ausgeht und die staatlichen Maßnahmen im Hinblick auf die Beeinflussung der Funktionsfähigkeit des Marktes als Lenkungsmechanismus beurteilt. Grundsätzlich sollen die Tarife kostenorientiert sein und der manipulierte Tarif (Ausnahmetarif) wirklich Ausnahme bleiben, anderenfalls eine Verzerrung des gesamten Preisgefüges nicht ausbleiben und der Preis nicht mehr die ihm zugeordnete Funktion innerhalb des Marktgeschehens ausüben könne. Wenn *Storbeck* trotzdem die in der Vergangenheit von der staatlichen Tarifpolitik ausgegangenen räumlichen Wirkungen unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung als positiv anerkennt, so lehnt er sich hierbei zweifellos an die Untersuchungen von *Dörpmund*, *Thalheim*⁴³⁾ und *Schulz-Kiesow*⁴⁴⁾ an. Er

⁴⁰⁾ *Willeke, R. J.*, Entfernungsstaffel, Standortsstruktur und Produktivität, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 23. Jg. (1952), S. 129 ff.

Schulz-Kiesow, P., Tarif und Standort (= Technische und Volkswirtschaftliche Berichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums NRW, Nr. 42), Düsseldorf (1956).

Hamm, W., Wertstaffel und Standortpolitik. Wirtschaftliche Auswirkungen der Preisdifferenzierung im Eisenbahngüterverkehr (= Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Köln, Nr. 13), Düsseldorf 1957.

Schulz-Kiesow, P., Entfernungsstaffel und Standort, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 28. Jg. (1957), S. 197 ff.

Esenwein-Rothe, I., Tarif und Standort (= Vorträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 10), Göttingen 1957.

Schulz-Kiesow, P., Die Binnenschifffahrt und ihre Frachtenbildung in ihrer Bedeutung für den industriellen Standort, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 28. Jg. (1957), S. 6 ff.

Scheele, E., Tarifpolitik und Standortstruktur (= Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 13), Göttingen 1959.

⁴¹⁾ *Storbeck*, S. 157.

⁴²⁾ *Storbeck*, S. 159.

⁴³⁾ *Thalheim, K. C.*, Die industrielle Ballungstendenz und die Wege zu ihrer Beseitigung (Gutachten, erstattet der Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung), Leipzig 1940 (Manuskript).

kommt zu der Feststellung, daß die Eisenbahngütertarifpolitik in der Vergangenheit insgesamt betrachtet die Dezentralisierung stärker gefördert hat als gegenteilige Tendenzen.

Letztlich aber hält *Storbeck* die Forderung nach grundsätzlich kostenorientierten Tarifen aufrecht. In diesem Zusammenhang wird *Dörpmund* zitiert, nach dem „der Vorrang nicht demjenigen tarifpolitischen Lenkungsmittel (gehört), das die größte Ablenkungskraft besitzt, sondern einem solchen, das die wirklichen geographischen Verhältnisse nicht allzu sehr verfälscht, also die Bildung allzu künstlicher Standorte nicht unterstützt.“⁴⁵⁾ Wenn schon von der grundsätzlichen Forderung nach der Kostenorientierung der Tarife abgewichen würde, so sollten die Tarifmanipulationen auf ihre volkswirtschaftlichen und raumwirtschaftlichen Wirkungen untersucht werden, „damit nicht Erscheinungen, die dem Leitbild der Raumordnung zuwiderlaufen, womöglich unbeabsichtigt, unterstützt werden.“⁴⁶⁾ Auch dieser Forderung *Storbecks* dürfte man wohl uneingeschränkt zustimmen, obwohl man gleichzeitig hinzufügen muß, daß es außerordentlich schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, den einzelnen tarifpolitischen Mitteln *eindeutige* räumliche Wirkungen zuzusprechen.⁴⁷⁾

Auch im *Gutachten* wird die Auffassung vertreten, daß normalerweise im Verkehrswesen dem ökonomischen Gesichtspunkt, auch vom Standpunkt der Raumordnungspolitik, der Vorrang gebührt. Mit anderen Worten: Auch hier werden grundsätzlich kostengerechte Tarife gefordert, da bei einem Abweichen hiervon „entweder mit einer Verschwendung an Verkehrsaufwand oder mit einem Unterbleiben von standortgerechten Verkehrsleistungen zu rechnen“⁴⁸⁾ ist. Andererseits würde ein Abgehen von dem Grundsatz der Tarifgleichheit im Raume — wobei anzumerken bleibt, daß diese heute schon weitgehend durchbrochen worden ist — eine Benachteiligung der wirtschaftlich unterentwickelten Gebiete zur Folge haben; „eine solche Benachteiligung . . . würde sich schwerlich mit den Thesen des Leitbildes in Einklang bringen lassen“.

Die Verfasser des *Gutachtens* glauben aber, daß es aus dem Widerspruch zwischen „Raumordnung und Verkehrsökonomik“ glücklicherweise einen Ausweg gibt. „Es liegt im Bereich der Möglichkeit, die Fixkosten, sei es über die Haushalte des Staates oder über die Betriebsführung der großen Verkehrsunternehmungen von Post und Bahn, dem einzelnen Benutzungsfall anders als gleichmäßig nach dem arithmetischen Mittel anzulasten. Es handelt sich hierbei um ein Prinzip, dessen Anwendung, falls es für die hochbelasteten Abnehmer keine Ausweichmöglichkeit gibt, bei Großunternehmungen typisch ist. Mit einer monopolistischen Preisdifferenzierung wird eine Maximierung der Gewinne angestrebt.“⁴⁹⁾

⁴⁵⁾ Schulz-Kiesow, P., Eisenbahngütertarifpolitik und Raumordnung — entwickelt am Beispiel Thüringens, Leipzig 1939.

Derselbe, Die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den industriellen Standort und die Raumordnung, Heidelberg/Berlin/Magdeburg 1940.

⁴⁶⁾ Dörpmund, H., Die Mittel der Industriestandortlenkung . . . , a.a.O., S. 33.

⁴⁷⁾ Storbeck, S. 161.

⁴⁸⁾ Die wenigen bisher durchgeführten Untersuchungen dürften u. E. noch keineswegs ausreichen, diese Frage eindeutig zu beantworten. Es muß weiteren umfassenden und systematischen verkehrswissenschaftlichen Arbeiten, denen die Unterstützung staatlicher Stellen nicht untersagt bleiben sollte, vorbehalten bleiben, eine völlige Klärung dieses Problemkreises zu erreichen.

⁴⁹⁾ „Bei kostengerechten Tarifen wird unter gegebenen Verhältnissen ein Minimum an Verkehrsaufwand zu erwarten sein, danach muß sich dann auch die Standortwahl für die einzelnen Branchen richten. Verkehrsaufwand entsteht danach in dem Umfang, in dem es über eine Arbeitsteilung mit optimaler Ausschöpfung der Standortvorteile zweckmäßig ist.“ (*Gutachten*, S. 113.)

⁵⁰⁾ *Gutachten*, S. 114.

Voraussetzung dazu wäre allerdings die Unterstellung, daß der Betrieb der großen Verkehrsunternehmungen als eine Einheit betrachtet würde, wobei eine optimale Auslastung des Verkehrsapparates anzustreben wäre. Hierauf würde aber schon der steigende Fixkostenanteil einwirken. Das Streben nach einer hohen Auslastung würde es auch rechtfertigen, solche Gebiete verkehrlich zu bedienen, bei denen nur ein geringfügiges Verkehrsaufkommen zu erwarten sei. Denn: Der hieraus zu erwartende Verkehrszuwachs wäre auch unter erwerbswirtschaftlichem Gesichtspunkt lohnend, da dadurch eine bessere Auslastung der festen Anlagen gewährleistet sei. „Auf diese Weise können auch unter Tarifen, die zwar nicht für den Einzelfall, wohl aber für die Gesamtrechnung kostengerecht sind, standortlich benachteiligte Gebiete in die Verkehrsbedienung einbezogen werden.“⁵⁰⁾ Man ist sich aber darüber im klaren, daß zu einer solchen Betriebsführung nur die Straßenhaushalte des Staates und die öffentlichen Großunternehmungen in der Lage wären.

„Als eine im Sinne der Raumordnung liegende Endlösung wäre anzustreben, daß das ganze öffentliche Verkehrswesen — mit Ausgleichsmöglichkeiten unter den einzelnen Sparten — mit einer sachentsprechenden Betriebsrechnung als Einheit zusammengefaßt würde. Dies böte die beste Möglichkeit, betriebsökonomische und raumordnerische Forderungen miteinander zu verbinden. Würde das ganze Verkehrssystem jedoch auf die einzelnen Teilregionen als eigene Einheiten oder auf untereinander nicht verbundene Teilsparthen verteilt werden, so müßte man auf den in der Umlastung der Fixkosten liegenden Vorteil der großbetrieblichen Wirtschaftsnorm verzichten.“

„Bei einer wie oben angedeuteten Verbindung könnte das Verkehrswesen am besten in den Dienst der Raumordnungspolitik gestellt werden. Die Gestaltung der Entgelte gibt dabei mannigfache Möglichkeiten. Über eine sinnvolle Kombination der Differenzierungen der Tarife nach Entfernung, Menge und Wert ließen sich in den dafür ausersehenen Gebieten dann auch kostenmäßig günstige Voraussetzungen für die Verarbeitungsindustrie schaffen.“⁵¹⁾

Es ist hier nicht der Raum, im weiteren auf die sich anschließenden Ausführungen zum Thema Raumordnungspolitik und Verkehrspolitik einzugehen. Es muß auch darauf verzichtet werden, in eine kritische Auseinandersetzung mit den hier wiedergegebenen Ausführungen einzutreten. Die Vorstellungen zu diesem Problemkreis haben innerhalb der Verkehrswissenschaft doch schon konkretere Formen angenommen, als es die zum Teil unklaren und abwegigen Vorstellungen im *Gutachten* vermuten lassen könnten.

VI

In der Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland beginnt sich in den letzten Jahren ein grundlegender Wandel abzuzeichnen: Wenn man es etwas vereinfacht formuliert, so könnte man diesen Wandel als Abwendung von einer gemeinwirtschaftlich ausgeprägten Verkehrspolitik und als Hinwendung zu einer Verkehrspolitik, die den Preiswettbewerb mehr in den Vordergrund rückt, charakterisieren. Dieser Wandel wird grundlegende Änderungen in den ordnungspolitischen Vorstellungen innerhalb der Verkehrswirtschaft zur Folge haben; darüber hinaus kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der Einsatz verkehrs-

⁵⁰⁾ *Gutachten*, S. 114.

⁵¹⁾ *Gutachten*, S. 114/115.

politischer Maßnahmen als Mittel der Strukturpolitik zukünftig in erheblichem Ausmaß hiervon betroffen sein dürfte.

Im vorliegenden Zusammenhang kann verzichtet werden, darauf einzugehen, in welchem Maße in der Vergangenheit Verkehrspolitik unter dem Gesichtspunkt gemeinwirtschaftlicher Zielvorstellungen betrieben wurde. Was dabei unter gemeinwirtschaftlicher Verkehrsbedienungsbedeutung verstanden wird, ist in der verkehrswissenschaftlichen Literatur wiederholt zum Ausdruck gebracht worden. Dabei stehen raumpolitische Ziele wie z. B. der Ausgleich der Standortungunst peripherer Räume und die Auflockerung industrieller Ballungsräume im Vordergrund.

Es erhebt sich nun die Frage, inwieweit die Verkehrspolitik heute und für die Zukunft noch als adäquates Mittel räumlicher Wirtschaftspolitik angesehen werden kann. Dabei soll zunächst ein Teilbereich verkehrspolitischer Maßnahmen ausgeklammert werden: nämlich die Investitionspolitik. Die Auffassung, daß gerade im Hinblick auf die zukünftige Regionalpolitik *investitionspolitische Maßnahmen* im Verkehrsbereich noch an Bedeutung gewinnen werden und daß unter diesem Gesichtspunkt die Verkehrspolitik auch heute noch — oder besonders heute — als raumordnungspolitisches Mittel angesehen werden darf, dürfte weitgehend unwidersprochen bleiben.

Die eigentliche Diskussion konzentriert sich dagegen auf die Fragestellung, inwieweit mit Hilfe *tarifpolitischer Maßnahmen* heute noch Raumordnungspolitik betrieben werden sollte.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium hat in seinem Gutachten vom 23. Januar 1955 über „Möglichkeiten und Grenzen regionaler Wirtschaftspolitik“ zum Ausdruck gebracht, daß für die Beeinflussung der Standortsverteilung sowie für die Förderung bestimmter Gebiete vornehmlich Maßnahmen auf dem Sektor der Finanz-, Investitions- und Verkehrspolitik als geeignet anzusehen sind. Dabei wird die Verkehrspolitik in besonderer Weise hervorgehoben, da das „volkswirtschaftliche Standortsgefüge gerade von der Verkehrspolitik durch Schaffung nicht-naturaler Standortsbedingungen sehr stark beeinflußt“⁵²⁾ wird.

Der Beirat spricht sich dafür aus, daß man sich zur Beeinflussung der räumlichen Verteilung der Standorte sowie zur Förderung bestimmter Gebiete tariflicher Maßnahmen bedienen sollte. „An erster Stelle bieten sich Ausnahmetarife und Frachthilfen zur Wahl an, da eine Änderung des Grundtarifes für Einzelfälle wegen der Unübersehbarkeit der Wirkungen für solche Zwecke praktisch nicht in Betracht kommt . . .“⁵³⁾ Und an anderer Stelle: „Ausnahmetarife sollten vor allem dann erwogen werden, wenn es sich um eine Maßnahme auf längere Sicht handelt, bei der der Ausnahmetarif gleichsam zu einem standortbildenden Faktor werden soll. Im übrigen sind Maßnahmen der Frachthilfe . . . vorzuziehen, die sich leichter gezielt und zeitlich begrenzt anwenden lassen.“⁵⁴⁾

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium hat in seinem grundlegenden Gutachten zur Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs zum Ausdruck gebracht, daß das Prinzip der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienungs im Interesse von Staat und Wirtschaft aufrechterhalten werden soll; darunter ist u. a. zu verstehen: „gleichwertige Bedienung der wirtschaftsstarken und der wirtschaftsschwachen Gebiete auf Grundlage der

⁵²⁾ Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, 4. Bd., Gutachten vom Januar 1955 bis Dezember 1956, hrsg. vom Bundeswirtschaftsministerium, Göttingen 1957, S. 19.

⁵³⁾ Ebenda, S. 19.

⁵⁴⁾ Ebenda, S. 20.

Gleichheit vor dem Tarif und mit einer dem Bedarf entsprechenden Leistung“ und „Förderung einer gesunden Dezentralisierung der Siedlung und der Industrie.“⁵⁵⁾

Allerdings hält der Beirat unter den heutigen Verhältnissen eine Beschränkung der raumpolitischen Aufgaben des Eisenbahntarifs für erforderlich, insofern, als man nur noch „die Dezentralisation der Industrie und die Lebensfähigkeit rohstoffarmer und wirtschaftsschwacher Gebiete fördern sollte. Dagegen wäre die Förderung und Unterstützung von Notstandsgebieten als eine Aufgabe rein staatspolitischer Art mit anderen als tarifarischen Mitteln durchzuführen. Sollte dabei aus technischen Gründen gleichwohl der Weg über den Eisenbahntarif für zweckmäßiger befunden werden, so müßten der Eisenbahn die darin liegenden finanziellen Opfer vergütet werden.“⁵⁶⁾

Auch in seinem neuesten Gutachten über die „Grundsätze der Verkehrspolitik“ spricht sich der Beirat dafür aus, als Mittel der wirtschaftspolitischen Zielsetzung einer gleichwertigen Bedienung wirtschaftsstarker und wirtschaftsschwacher Gebiete sowie der Förderung einer gesunden Dezentralisation von Siedlung und Industrie das Prinzip der Gleichheit der Tarife im Raum weitgehend beizubehalten. Die Frage, inwieweit außer dem Mittel der Gleichheit der Tarife im Raume andere gemeinwirtschaftliche Leistungen — wie z. B. die Wert- und Entfernungsstaffel, wobei fraglich bleibt, ob sie überhaupt in jedem Fall als gemeinwirtschaftlich anzusehen sind — für die Erfüllung raumordnungspolitischer Forderungen eingesetzt werden sollen, wird vom Beirat offen gelassen. Der Beirat sieht jedoch als „wichtigstes Ziel von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen der Deutschen Bundesbahn . . . eine dem allgemeinen Interesse entsprechende Verteilung der Produktionsstätten im Raume, also ein raumpolitisches Ziel“⁵⁷⁾ (*vom Verf. gesperrt*) an.

Die im *Brand-Gutachten* geforderte größere Beweglichkeit in der Tarifgestaltung für die Deutsche Bundesbahn im Hinblick auf eine kaufmännischere Betriebsführung findet nach der Auffassung des Beirates eine gewisse Grenze durch das „lange Jahre wenigstens in den Grundzügen aufrechterhaltene Tarifsysteem und seine gestaltende Einwirkung auf die Verteilung der Produktionsstätten, auf die Bezugs- und Absatzwege und gewisse Betriebs- und Unternehmungskombinationen . . . Eine weitgehende Autonomie der Bundesbahn in der Tarifgestaltung könnte die Gefahr mit sich bringen, daß auf wichtige allgemeine Bedürfnisse, wie speziell solche der richtigen Raumordnung (*vom Verf. gesperrt*), nicht die notwendige Rücksicht genommen würde.“⁵⁸⁾

In der Stellungnahme der Bundesminister für Verkehr und Finanzen zu den grundsätzlichen Anregungen der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn vom 20. Juli 1960 heißt es u. a., daß es feststehender Grundsatz der Verkehrspolitik der Bundesregierung ist, „übergeordnete volkswirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen, zu einer gesunden Raumordnung beizutragen, den Mittelstand und die Landwirtschaft zu fördern, die Belange der Verteidigung zu wahren und sonstige allgemeine politische Erfordernisse

⁵⁵⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Vorschläge für die Reform des Deutschen Eisenbahngütertarifs (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats bei dem Bundesverkehrsministerium, Heft 1), Bielefeld (1953), S. 7.

⁵⁶⁾ Ebenda, S. 18.

⁵⁷⁾ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium, Grundsätze zur Verkehrspolitik, 19. Okt. 1960, Eine Stellungnahme der Gruppe A — Verkehrswissenschaft — des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium zum Bericht der Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn (Brand-Kommission) vom 30. Jan. 1960 (= Schriftenreihe des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministerium, Heft 9), Bad Godesberg 1961, S. 15/16.

⁵⁸⁾ Ebenda, S. 17.

zu erfüllen".⁵⁹⁾ Es wird allerdings hinzugefügt, daß es einer ständigen Überprüfung bedarf, inwieweit diese volkswirtschaftlichen Zielsetzungen eventuell mit anderem Mittelsinsatz besser erreicht werden können.

In den hier wiedergegebenen Äußerungen kommt zwar grundsätzlich die Bejahung des Einsatzes verkehrspolitischer Maßnahmen im allgemeinen und tarifpolitischer Maßnahmen im besonderen als Mittel der Raumordnungspolitik zum Ausdruck; sie lassen andererseits aber auch erkennen, daß eine Einschränkung der tarifpolitischen Mittel in Erwägung gezogen wird.

In den letzten Jahren ist die Wirksamkeit tarifpolitischer Maßnahmen im Hinblick auf eine räumliche Ordnung der Wirtschaft wiederholt in Zweifel gezogen worden. Es gibt Äußerungen von wissenschaftlicher Seite, in denen die Tarifpolitik als Mittel zur Verwirklichung raumordnungspolitischer Zielsetzungen mehr oder weniger abgelehnt wird. Im Mittelpunkt der Argumentation stehen die Transportkosten, genauer gesagt: der Anteil der Transportkosten an den Produktkosten. Es ist offensichtlich: Je geringer der Anteil der Transportkosten an den Produktkosten ist, um so geringer ist die Möglichkeit, mit Hilfe der Manipulation der Beförderungspreise Einfluß auf die Standortlagerung von Gewerbe und Industrie zu nehmen.

Es kann allgemein festgestellt werden, daß der Anteil der Transportkosten in den letzten Jahrzehnten gesunken ist. Das Sinken des Transportkostenanteils kann dabei zurückgeführt werden auf ein absolutes Sinken sowie auf ein relatives Sinken infolge einer schnelleren Erhöhung der übrigen Kostenfaktoren im Vergleich zu den Transportkosten. A. Schmitt⁶⁰⁾ kommt in einer Untersuchung über die Entwicklung der Beförderungsentgelte, der Beförderungskosten und des allgemeinen Preisniveaus zu dem Ergebnis, daß bei fast allen in der angeführten Untersuchung erfaßten Waren die prozentuale Frachtbelastung heute (1956) bedeutend geringer ist als im Jahre 1936. Darüber hinaus läßt sich das gleiche Ergebnis feststellen, wenn man als Vergleichsbasis die zweite Hälfte des Jahres 1951 zugrundelegt. Schmitt erklärt dieses Absinken der durchschnittlichen Frachtbelastung am Warenwert nach der Währungsreform mit dem Zurückbleiben der Beförderungsentgelte hinter der allgemeinen Warenpreissteigerung.

Allerdings muß hinzugefügt werden, daß der Anteil der Transportkosten bei den einzelnen Unternehmungen und Branchen außerordentlich stark differiert. Er schwankt praktisch zwischen nahezu null Prozent und einem Vielfachen der Produktkosten.⁶¹⁾ Es ist auch zu bedenken, daß das Gewicht der einzelnen Standortfaktoren dem dynamischen Prozeß des wirtschaftlichen Lebens unterliegt und damit dauernden Veränderungen, die für längere Zeit nicht vorausgesehen werden können, so daß man von einer augenblicklichen Situation nicht ohne weiteres auf die Zukunft schließen darf.

Im vorliegenden Zusammenhang gewinnen besonders die Untersuchungen von Scheele große Bedeutung, der die einzelnen Wirtschaftszweige einem *tarifunabhängigen* Bereich, einem *mittelbar tarifabhängigen* und einem *unmittelbar tarifabhängigen* Bereich zuordnet, um die Reagibilität der Wirtschaft auf mögliche Änderungen der Beförderungspreise im

⁵⁹⁾ Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, zu Drucksache 1602, Anlage 1, S. 3.

⁶⁰⁾ Schmitt, A., Birnstiel, E., Willeke, R., Gutachten über die Entwicklung der Beförderungsentgelte, der Beförderungskosten und des allgemeinen Preisniveaus in der Bundesrepublik Deutschland (= Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 10), Bielefeld 1959, S. 28.

⁶¹⁾ Vgl. hierzu vor allem: Wunnicke, H., Die Abhängigkeit der peripher gelegenen Industriegruppen von Transportkosten am Beispiel Baden-Württembergs, Diss., Münster 1956.

Verkehr aufzuzeigen. Scheele kommt dabei zu dem Ergebnis, daß „der Bereich der westdeutschen Wirtschaft, der als Ansatzpunkt für eine Beeinflussung der Standortstruktur durch Änderungen des Tarifsystems in Frage kommt, ... zwar nicht vernachlässigbar klein (ist), aber er umfaßt ... auch nicht mehr als ein Fünftel“. Man mag ihm vielleicht zustimmen, daß es keineswegs so ist, „daß die gesamte deutsche Wirtschaft unmittelbar durch eine grundsätzliche Änderung des Tarifsystems revolutioniert würde“ oder „daß gewisse Gebiete der Bundesrepublik dadurch entscheidend bedroht würden“. Der Folgerung, „daß die Tarifpolitik kein geeignetes Mittel für die wirtschaftspolitische Beeinflussung der räumlichen Ordnung der westdeutschen Wirtschaft darstellt“⁶²⁾, vermögen wir uns jedoch in dieser Formulierung nicht anzuschließen. Die empirischen Untersuchungen dürften — wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben — keineswegs ausreichen, diese Frage schon jetzt eindeutig zu beantworten.⁶³⁾

Auch Jürgensen kommt zu der Feststellung, daß die Tarifpolitik nicht in der Lage ist, strukturpolitische Ziele zu erreichen, da „der Spielraum für ihren Einfluß auf die Standortstruktur zu klein“ wäre. „Eine sehr hohe wie eine sehr geringe Transportkostenabhängigkeit bedeuten geringe Tarifabhängigkeit. Gerade weil der Transportkostenminimalpunkt eindeutig an einen Standort bindet, kann ihn die Tarifpolitik kaum beeinflussen ...“⁶⁴⁾ Seidenfus äußert sich etwas einschränkender, wenn er sagt, daß „der Verkehr ... nur unter genau zu umschreibenden und in aller Regel sehr selten gegebenen Voraussetzungen ein geeignetes Mittel der Standortpolitik“ ist. Da ein reicher Katalog wirtschaftspolitischer Stützungsmaßnahmen zur Verfügung stehe, sei die Verkehrspolitik darüber hinaus kein unentbehrliches Mittel der Wirtschaftspolitik. Und an anderer Stelle: „Wenn man noch gar nicht genau erforscht hat, welche Bedeutung bestimmten Verkehrspreisen für Unternehmungen ebenso bestimmter Standorte zukommt, so muß man die standortpolitische Ausrichtung der Verkehrspolitik als allgemeines Prinzip in Zweifel ziehen.“⁶⁵⁾

Insgesamt betrachtet dürfte heute und zukünftig die Verkehrspolitik, insbesondere die Tarifpolitik keineswegs mehr als uneingeschränktes Mittel der Raumordnungspolitik anzusehen sein. Es wird allerdings notwendig sein, daß von seiten der Verkehrswissenschaft weitere systematische empirische Untersuchungen über die Zusammenhänge zwischen Tarif und Standortstruktur angestellt werden, damit die eingangs gestellte Frage in eindeutiger Weise beantwortet werden kann. Andererseits wird es erforderlich sein, daß diejenigen, die für die Raumordnungspolitik verantwortlich zeichnen, die Möglichkeit in ihre Überlegungen einbeziehen, anstelle bisheriger verkehrspolitischer bzw. tarifpolitischer Maßnahmen teilweise oder ganz einen anderen Mitteleinsatz zur Erreichung bestimmter Ziele der Raumordnung zu wählen. Aufgabe der Wissenschaft bleibt es aber, die Zweckmäßigkeit

⁶²⁾ Scheele, E., Tarifpolitik und Standortstruktur, a.a.O., S. 77/78.

⁶³⁾ „Wollte man diese Frage (den Einfluß der Tarifpolitik auf die Standortbestimmungen und die Wettbewerbssituation der einzelnen Produktionen, Anm. d. Verf.) erschöpfend beantworten, dann müßte man zum mindesten alle wichtigen Typen von Produktionen mit ihren Kostenstrukturen in ihre räumlichen Bezugs- und Absatzzusammenhänge hineinstellen. Solche Forschungen sind bisher für Deutschland und unseres Wissens auch für andere Länder nur in grober Annäherung oder unter Beschränkung auf sachliche und räumliche Spezialbereiche durchgeführt worden.“ (Predöhl, A., Verkehrspolitik [= Grundriß der Sozialwissenschaft, Bd. 15], Göttingen 1958, S. 304.)

⁶⁴⁾ Jürgensen, H., Verkehrspolitik und Raumplanung, in: Raumordnung — Landesplanung — Städtebau, hrsg. vom Deutschen Industrie- und Handelstag (= Schriftenreihe des Deutschen Industrie- und Handelstages, Heft 75), Bonn 1961, S. 159.

⁶⁵⁾ Seidenfus, H. St., Mögliche Formen der Europäischen Verkehrsintegration unter Berücksichtigung der Lage der Rheinschifffahrt, in: Verkeer, 's Gravenhage 1960, S. 68/69.

keit und Eignung der einzelnen wirtschaftspolitischen Mittel zu untersuchen und zu überprüfen. Der Erfolg der künftigen Raumordnungspolitik wird daher nicht zuletzt davon abhängen, in welchem Maße Klarheit über die Wirkungen — und nicht gewollten Nebenwirkungen — der vielfältigen raumordnungspolitischen Mittel besteht.

„Eine wirksame Raumordnung ist die Voraussetzung für unsere gesellschaftspolitische Entwicklung. Sie erfordert gemeinsame Anstrengungen von Bund, Ländern und Gemeinden sowie innerhalb der Bundesregierung selbst die Mitwirkung mehrerer Ressorts. Für diese Arbeit sind die gesetzlichen und finanziellen Voraussetzungen schnellstens zu schaffen.“⁶⁰⁾

⁶⁰⁾ Erklärung der Bundesregierung vom 29. November 1961, abgedruckt in: Bulletin . . . , a.a.O., S. 2089 ff.

Buchbesprechungen

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Generaldirektion Verkehr, Direktion Entwicklung und Modernisierung.

Bericht über Infrastruktur und Fahrzeuge des Verkehrswesens in der Gemeinschaft.

Bd. I Eisenbahnen (VII/951/62—D), 31. Dezember 1961, V, 134 S., 4 Anl. u. 1 Karte; Bd. II Straßen und Straßenverkehr (5677/VII/61—D), 31. Juli 1962, 143 S., 2 Anl. u. 3 Karten; Bd. III Binnenschifffahrt (2747/VIII/62—D), 31. Mai 1962, III, 61 S., 6 Schaubilder u. 1 Karte; (Brüssel), als Manuskript vervielfältigt.

In den vergangenen Jahren sind bei der Generaldirektion Verkehr der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Vielzahl von Dokumenten, Berichten und Denkschriften erstellt worden, die der interessierten Öffentlichkeit nicht immer in einem wünschenswerten Maße zugänglich sind, sei es, daß es sich dabei um Dokumente handelt, die den Stempel des Vertraulichen tragen, oder sei es aus dem Grunde, daß die Schriften — in der Form des vervielfältigten Manuskriptes — nur in einem beschränkten Umfang zur Verfügung stehen. Es ist daher auch für den Verkehrswissenschaftler nicht immer einfach, den Überblick über die zahlreichen „Publikationen“ der Generaldirektion Verkehr zu behalten.

Der vorliegende dreibändige Bericht gehört

zweifellos zu denjenigen, die allgemeines Interesse von Seiten der Verkehrswissenschaft und der Verkehrspraxis beanspruchen dürften, wenn er auch aufgrund seines Inhalts kaum intensivere Diskussionen auszulösen vermag, wie etwa andere verkehrspolitische Dokumente der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Der Bericht stellt jedoch eine außerordentlich gute Informationsquelle dar und kann darüber hinaus der zukünftigen Verkehrspolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten wesentliche Anhaltspunkte für ihre Entscheidungen im Hinblick auf die Integration der nationalen Wirtschaftsräume geben.

Der Band I gibt zunächst einen Überblick über die Lage der Eisenbahnen in den sechs Ländern der Gemeinschaft, und zwar hinsichtlich der Wege und der Fahrzeuge. Diesen Kapiteln ist jeweils ein kurzer allgemeiner Teil über die rechtliche und finanzielle Situation sowie über die Entwicklung des Eisenbahnverkehrs in der Zeit von 1950 bis 1960 vorangestellt. Neben der Darstellung der Verkehrsanlagen und der Fahrzeuge enthält der Bericht jeweils einen Abschnitt über „Projekte und Studien“. Für die Bundesrepublik Deutschland wird darin z. B. ein kurzer Überblick über die geplante Strecken-elektrifizierung (bis zum Jahre 1970 soll das elektrifizierte Netz der DB auf eine Streckenlänge von rund 8500 km gebracht werden, d. s. 27,5 % der Gesamtstrecken-

länge) sowie über den Ausbau des Streckennetzes (der sich allerdings in den nächsten Jahren im wesentlichen auf geringfügige Ergänzungen beschränken wird) gegeben.

In den Schlußbemerkungen des Berichtes wird festgestellt, „daß die technische Entwicklung der Eisenbahnen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft wenn nicht völlig gleich, so doch zumindest sehr ähnlich verläuft und die Hauptprobleme, die die sechs Eisenbahnen zu lösen hatten oder noch zu lösen haben, praktisch die gleichen sind“.

Zusammenfassend kann die Gesamtentwicklung dahingehend charakterisiert werden, daß seit 1950 eine ständige Verkehrszunahme zu verzeichnen ist, dagegen die Streckenlänge nahezu konstant geblieben oder sogar durch Stilllegung unrentabler Nebenstrecken geringer geworden ist. Die Länge der elektrifizierten Strecken hat sich von 1950 auf 1959 um 60 % erhöht, so daß der Anteil am Gesamtnetz im EWG-Bereich auf 21 % gestiegen ist. (Die Durchführung der Elektrifizierungsprogramme ist in den Niederlanden und in Luxemburg bereits abgeschlossen, während in Italien das Programm in naher Zukunft erfüllt ist. In Belgien, Frankreich und in der Bundesrepublik hofft man mit einem Abschluß bis zum Jahre 1970.) Die Hauptverbindungen zwischen den einzelnen Eisenbahnnetzen werden dann elektrifiziert sein; allerdings ist die Elektrifizierung durch vier verschiedene Stromarten gekennzeichnet, wodurch jedoch bei der technischen Entwicklung von Mehrstrom- und Mehrfrequenzlokomotiven keine schwerwiegenden Probleme auftauchen.

Zur Erreichung der drei Hauptziele der Modernisierung der Eisenbahnen (Senkung der Selbstkosten, Vervollkommnung der angebotenen Dienste, Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Personals) stehen z. Z. folgende Probleme zur Lösung an: Standardisierung des rollenden Materials und Austauschbarkeit der Ersatzteile; Beschleunigung des Umlaufs des rollenden Materials; Entwicklung des kombinierten Transportes auf internationaler Ebene; Verbesserung des Transportes leicht verderblicher Güter durch den Ausbau der Kühlkette; Mechanisierung der Unterhaltungs- und Erneuerungsarbeiten

des Oberbaues und Automatisierung der Rangierarbeiten.

Letztlich wird auf die seit langem bestehende gute internationale Zusammenarbeit der nationalen Eisenbahnverwaltungen hingewiesen, die durch die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes noch verstärkt wurde („Gruppe der Sechs“ innerhalb der UIC). Der Bericht schließt mit der Feststellung, daß die Eisenbahnen im Bereich der EWG aufgrund der Einheitlichkeit der Probleme und ihrer Organisation auf internationaler Ebene gute Voraussetzungen mitbringen, „um den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes gerecht zu werden und im Rahmen der Integration der Volkswirtschaft der sechs Länder ihre eigene fortschreitende Integration vorzubereiten“.

*

In dem II. Band über *Straßen und Straßenverkehr* wird ein ausführlicher statistischer Überblick über den Stand des Straßenwesens, über die Investitionen und über die Bauvorhaben bzw. Straßenbauprogramme gegeben. Diesen Angaben folgen jeweils für die einzelnen Länder Stand und Entwicklung des Kraftfahrzeugbestandes (und zum Teil Angaben über die zu erwartende Erhöhung des Kraftfahrzeugbestandes) sowie Übersichten über die Entwicklung des Güter- und Personenkraftverkehrs.

Als Quelle dienen fast ausschließlich die nationalen Statistiken. Ein Versuch, diese Statistiken einander anzugleichen, mußte offensichtlich aufgrund des sehr differenzierten Aufbaues sowie der unterschiedlichen Aufbereitung unterbleiben. Dieser Tatbestand läßt einen Vergleich der statistischen Angaben aus den einzelnen Ländern in den meisten Fällen nur bedingt zu.

Ferner enthält der Bericht die von der Kommission den sechs Regierungen im Jahre 1960 übermittelte Aufstellung mit besonderen Empfehlungen zur Entwicklung der Verkehrswege, soweit sie das Straßennetz betrifft. Hierbei handelt es sich vorwiegend um den Bau von Anschlußstrecken (für die Bundesrepublik die Strecken: Aachen—niederländische Grenze; Oberhausen—niederländische