

Wir nennen das neoliberalen Dirigismus. Monopol und Konkurrenz sind keine Werte an sich. Sie sind so gut und so schlecht, wie sie einer ökonomischen Ordnung dienen oder ihr abträglich sind.

Wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik ist also in jedem Fall ein komplexes Problem. Der Politiker sollte sich vor hochmütiger Verachtung der Wissenschaft ebenso hüten wie der Gelehrte vor ihrer Überschätzung. Politik ist eine Kunst; man kann sie nicht ausrechnen. *Bismarck* hat einmal gesagt, die Politik sei mathematischen Lösungen verschlossen. Dennoch ist die Rechenarbeit der Wissenschaft von großer Bedeutung. Sie zeigt dem Politiker seine Grenzen und gibt ihm damit eine Führungshilfe, die wesentlich zu seinen Erfolgen beitragen kann.

Summary

The author wants scientific counselling in economic policy, transport policy in particular, to be understood as specialist counselling. He attacks an interdisciplinary oriented transport theory and instead calls for a well-understood specialization, meaning a distinction between disciplines but not a rejection of co-operation. Scientific counselling of economic policy can only be productive if both sides are aware of their tasks and limitations within the sphere of mutual influence. The ratio politica does not always correspond to the ratio oeconomica, however, it must include the latter if it wants to avoid being called to order by economics. The economizing of transport does not mean economizing through free competition, because precisely in transport policy are less dogmatic and more pragmatic solutions necessary.

Résumé

L'auteur veut que la consultation scientifique de la politique de l'économie nationale et en particulier de la politique des transports soit comprise comme une consultation scientifique spéciale. Il se prononce contre les sciences des transports au sein de plusieurs facultés universitaires et plaide plutôt pour un spécialisme bien entendu, qui signifie d'un côté une séparation des sciences, mais qui ne refuse pas leur collaboration. Une consultation scientifique des autorités économiques et politiques ne peut être fructueuse que sous la condition que les deux côtés, en ce qui concerne leur influence réciproque, aient conscience de leurs devoirs et limites. La ratio politica ne correspond pas toujours à la ratio oeconomica, mais elle doit inclure celle-ci si elle ne veut pas se laisser rappeler à l'ordre par l'économie. L'économisation des transports n'est pas identique avec l'économisation par la libre concurrence, et cela à cause du fait que justement la politique des transports demande moins des solutions dogmatiques que plutôt pragmatiques.

Die wissenschaftliche Beratung der staatlichen Verkehrspolitik

PROF. DR. HELLMUTH ST. SEIDENFUS, MÜNSTER

Die Verhandlungen auf der Arbeitstagung des *Vereins für Socialpolitik* 1962¹⁾ machten deutlich, daß über die Rolle der Politikberatung durch die Wissenschaft durchaus kontroverse Auffassungen bestehen können. Der unter Wissenschaftlern fortschwellende Meinungsstreit hat nicht nur mit den verschiedenen Formen zu tun, in denen Politikberatung zu erfolgen pflegt. Er entzündet sich daneben auch an der alten Frage nach der »Wertfreiheit« wissenschaftlicher Aussagen, die sich in diesem Falle in dem Zweifel konkretisiert, Wissenschaft als »pouvoir neutre« ins Spiel bringen zu können.

Im Zuge der universitären Querelen der vergangenen Jahre ist die Beraterrolle von Wissenschaftlern mit der diesen Auseinandersetzungen eigenen Vehemenz neuerlich infrage gestellt worden. Die Forderungen reichen von »demokratischer« Forschungskontrolle bis hin zur Auflösung von Forschungsinstitutionen.

Beide Strömungen verbindet dieses: Es scheint für die Beurteilung der Forschung und Beratung u. a. von Bedeutung zu sein, ob sie entgeltlich, d. h. im speziellen Auftrag einer Institution oder als sog. Grundlagenforschung im Rahmen des allgemeinen Forschungsauftrags, der wissenschaftlichen Einrichtungen immanent ist, erfolgt ... eine Kriterienwahl, die in einem Land, in dem das »Neidpotential«²⁾ besonders ergiebig zu sein scheint, nicht überraschen muß.

I.

Die Legitimation des Nationalökonomens, ein Urteil über die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik zu fällen, ergibt sich allein aus seiner Position gegenüber der Wissenschaft selbst³⁾. Sieht er in ihr ein Geschäft, das um seiner selbst willen betrieben wird, so wird es ihm als Wissenschaftler gleichgültig sein, welche Handlungen im politischen Raum vollzogen werden. Geht es ihm ausschließlich um Grundlagenforschung, so wird er die praktische Nutzenanwendung den Politikern überlassen, sei es, daß er »in der Beurteilung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme lediglich eine Aufgabe zweiten Ranges« sieht, sei es, daß er glaubt, »die wirtschaftspolitischen Probleme« seien »zu komplex, zu sehr mit sozialen oder politischen Problemen verknüpft«⁴⁾, als daß es einer Wissenschaft gelingen könnte, sie in den Griff zu bekommen.

1) *Beckerath, E. v. u. Giersch, H.* in Verb. mit *Lampert, H.* (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung (= Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 29), Berlin 1963, insbes. die synoptische Darstellung von *Müller, H. J.*, Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen (S. 503 ff.) und die mündlichen Verhandlungen (Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik, S. 578 ff.).

2) *Schoeck, H.*, Der Neid. Eine Theorie der Gesellschaft, Freiburg/München 1966, insbes. das 1. und 19. Kapitel.

3) Der Verf. hat die folgenden Überlegungen in einem Beitrag skizziert. Vgl. *Seidenfus, H. St.*, Der Einfluß der Verkehrswissenschaft auf die europäische Verkehrspolitik, in: Mitteilungen der Österreichischen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, 1966, S. 134–146.

4) *Jöhr, W. A.* und *Singer, H. W.*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. erw. Aufl., Göttingen 1964, S. 22 und S. 15 (i. Orig. z. T. gesp.) passim.

Neben diesen Einstellungen des Wissenschaftlers, die letztlich auf ein »Erkennen um der Erkenntnis willen« hinauslaufen, läßt sich jedoch eine ganz andere Position vertreten. Sie lautet: »Die Hauptaufgabe der Nationalökonomie besteht darin, die von der Wirtschaftspolitik zu treffenden Entscheidungen vorzubereiten«. Die Verflochtenheit der sozialen Erscheinungen, die ihre Diagnose so sehr erschwert, die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Mittel, deren sachgerechter Einsatz ein fundiertes Wissen über ihre Wirkungen im Zusammenhang aller Dinge voraussetzt, und nicht zuletzt die Widersprüche, die zwischen den gesellschaftlichen Zielsetzungen bestehen können und die es auszuräumen gilt, geben Anlaß zu dem Bestreben, Erkenntnisse der Grundlagenforschung vermittels angewandter Forschung für die Bewältigung der praktischen Probleme nutzbar zu machen. Gerade bei der Wirtschaftswissenschaft liegt die Ausrichtung an den Problemen des tatsächlichen Geschehens nahe; denn ihr Erkenntnisobjekt ist mit dem Gestaltungsobjekt der Wirtschaftspolitik identisch. Der Wert ihrer Forschungsergebnisse ist an dem in ihnen enthaltenen Beitrag zur Beurteilung und Lösung realer Probleme zu messen. Wirtschaftswissenschaft – und damit auch die Verkehrswissenschaft – kann weder als *part pour part* noch auf einer Einbahnstraße betrieben werden, die keine Rückkehr von Modell zur Realität erlaubt. Praktische Wirkungen wird sie nur dann ausüben können, wenn sie sich nicht als formale Wissenschaft, sondern als *Realwissenschaft* versteht. Erst auf diese Weise gewinnt die Wirtschaftswissenschaft ihre soziale Dimension, und erst auf dem Grund seiner gesellschaftlichen Funktion findet der Wissenschaftler die Möglichkeit, über den Einfluß der Wissenschaft auf die Politik zu urteilen.

Dieses Urteil ist freilich nicht ohne weiteres für jedermann verbindlich; denn die Beurteilung des politischen Handelns scheint aus verschiedener Sicht möglich: Man kann nach der Rationalität der Politik, d. h. nach der Konsistenz von Zielen und Handlungen, nach der Verträglichkeit der Ziele und ähnlichem fragen und nur jene Politik als verbindlich akzeptieren, die jenen Maßstäben genügt. Man könnte andererseits die Politik als »Kunst des Möglichen« ansehen und – da sich »das Mögliche« *a priori* einer genauen Bestimmung entzieht – Hilfsmaßstäbe zur Beurteilung der Möglichkeiten der Politik zu Rate ziehen . . . etwa die Länge der Zeit, die eine Partei die Herrschaft zu behaupten in der Lage ist, oder die Anzahl und Bedeutung der Ämter, die sie in einer Koalitionsregierung auf sich vereinigen kann, wobei die Zufälligkeiten, die bei dergleichen politischen Geschäften eine Rolle zu spielen pflegen, sich natürlich nicht ermeszen lassen.

Es ist klar, daß derjenige, der sich als Wissenschaftler versteht, in diesem Streit um die Urteilsbasis Partei ist. Er dürfte kaum des Maßes an Selbstentäußerung fähig sein, das notwendig wäre, wollte er darauf verzichten, den Maßstab für die Beurteilung der Beziehungen von Wissenschaft und Politik woanders als in dem erkenntnistheoretischen Anspruch auf Wahrheit, oder was er dafür hält, zu sehen. Gegenstand seines Urteils ist allemal der Grad an Rationalität, den die Politik erreicht, und so enthüllt sich für den Wissenschaftler die Frage nach dem *Einfluß* seiner Wissenschaft auf die Politik zunächst einmal zwangsläufig als die Frage: Was kann die Wissenschaft für eine rationale Politik leisten?

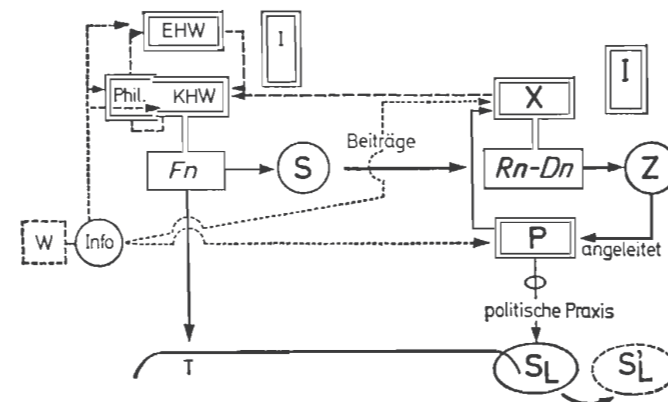
»*Macchiavellis* genialer Verstand hat zuerst klar gesehen, daß für alles politische Handeln drei Momente wesentlich sind: die Situation, in der es wurzelt, die Ziele, die es sich setzt, und die Mittel, welche den Zwecken »adäquat« sein müssen.«⁵⁾ Folgt man dieser

⁵⁾ *Beckerath, E. v.*, Politik und Wirtschaft: Ist eine rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik, Tübingen 1962, S. 305.

Einsicht, so läßt sich die Aufgabe der Wissenschaft klar umschreiben: Die *Diagnose* der gesellschaftlichen Lage, auf welche die Herrschaftsträger einzuwirken wünschen, die *operative Definition der Ziele*, die sie dabei verfolgen, und die *Prognose der Wirkungen*, die beim Einsatz spezifischer Mittel eintreten werden.

Wenn insoweit nunmehr eine klare Position zugunsten der Anleitung politischer Praxis durch die Wissenschaft formuliert ist, so bleibt doch die Frage nach dem Systemzusammenhang zu beantworten, in den wissenschaftliche Beratung und politische Aktivität eingebettet sind. Die Antwort auf diese Frage erlaubt es schließlich, die Chancen der Politikrationalisierung durch wissenschaftliche Beratung abzuschätzen.

Die »Vermittlung von Theorie und Praxis im öffentlich-politischen Lebensbereich« läßt sich in folgendem, von *Radnitzky* entwickelten Systemzusammenhang verdeutlichen⁶⁾.



In dem Modell symbolisiert S den »Lebensbereich der öffentlich-politischen Lebenspraxis« mit allen seinen durch zweckrationales Handeln zu lösenden Problemen. »Beispiele sind die staatlichen Versorgungs- und Fürsorgesysteme der Gesellschaft, wie Energie-, Wasser- und Nahrungsversorgung, Gesundheits-, Schul-, Transportwesen etc., sowie Unternehmen aller Art mit FuE-Abteilungen. S kann auch ein System sein, das es noch gar nicht gibt, das vorläufig nur vage geplant ist.«

Das Modell besteht aus zwei Systemen, die Forscher (F) und Praktiker (hier: Politiker – P) systematisch (S) vereinen und zudem der Tatsache Rechnung tragen, daß es an der Funktionsweise des Systems und an seinen Ergebnissen Interessierte (I) gibt (FPSI-Systeme). Während die F (als Wissenschaftler) in erster Linie danach streben, ihr Wissen über das Territorium (T), den Wirklichkeitsausschnitt, der ihrem Forschungsgegenstand

⁶⁾ Das folgende nach *Radnitzky, G.*, Der Praxisbezug der Forschung. Vorstudien zur theoretischen Grundlegung der Wissenschaftspolitik, in: Studium Generale 23 (1970), S. 817–855. Die Figur ist dieser Darstellung entnommen, S. 831 und S. 840 ff., passim (i. Orig. z. T. gesp.). R. baut seine Vorstellungen, die mir interessant genug erscheinen, sie (im Ausschnitt) hier wiederzugeben, auf einem Ansatz von *H. Törnebohm* (Institut für Wissenschaftstheorie in Göteborg) auf. Seine politikwissenschaftlichen Folgerungen knüpfen eng an *Apel* und *Habermas* an.

zugrundeliegt, zu verbessern, interessieren sich die P (als Praktiker) »für die Forschung nur als eines der notwendigen Mittel zur Steuerung von S.« Den beiden FPSI-Systemen sind weitere Systeme beigeordnet.

»Das Hauptsystem besteht aus folgenden Komponenten: P sind »Politiker«, d. h. diejenigen Instanzen, die die Lenkung des Systems S_L – eines soziokulturellen Systems (»L« für Lebenspraxis) – als ihre Aufgabe haben. Ob sie ein Mandat dazu erhalten haben und, gegebenenfalls, von wem, ist im Moment irrelevant. »PP« – »politische Praxis« steht für ihre diesbezügliche Tätigkeit. Das soziokulturelle System S_L kann sich in Richtung auf S'_L hin entwickeln. Die politische Praxis beziehungsweise das System P (»Politiker«, »politische Instanzen«) ist angeleitet durch den Zielrahmen Z. Der Zielrahmen, d. h. die Ziele der Lebenspraxis, wird gewonnen durch eine geschichtlich-situative und situationsdeutende Selbstreflexion und Diskussion (Rn-Dn). Die Träger dieser Reflexion – X – bleiben vorläufig unbestimmt. X inkludiert normalerweise auch P; was nicht hindert, daß P Fragen an X richtet (wie es in einem FPSI-System vorgesehen ist). I, die Interessenten, sind alle von der in Rede stehenden politischen Praxis, ihren Konsequenzen, Betroffenen. I inkludiert somit P und X.

Das zweite FPSI-System besteht aus folgenden Komponenten: Die von X getragene Reflexion muß, um Niveau zu haben, informiert sein – vor allem durch die kritisch engagierten Humanwissenschaften (KHW). X kann Fragen an KHW richten, und KHW (im aktuellen Modell in der Rolle von F) liefern verwissenschaftlichte Beiträge zur Reflexion (Rn-Dn). Die kritisch engagierten Humanwissenschaften stehen in unlösbarem Zusammenhang mit Gesellschafts- und politischer Philosophie (Phil.) und sind auf öffentliche Diskussion bezogen.

Diesen zwei Hauptsystemen sind im Modell . . . weitere FPSI-Systeme beigeordnet:

(a) KHW (in der Rolle von P) plaziert Forschungsaufträge bei den empirischen Humanwissenschaften (EHW). Aber das Verhältnis von beiden ist nicht einseitig, sondern eher ein dialektisches Verhältnis: Obgleich dem Modell nach die kritisch engagierten Humanwissenschaften (KHW) das globale Aufgaben-Prospektieren der empirischen Humanwissenschaften (EHW) lenken, wird die Entwicklung von Wissen in jedem der beiden Gruppen durch Entwicklung von Wissen in der anderen vermittelt.

(b) P, X, KHW, EHW (in der Rolle von P) bekommen Informationen (info) von W – allen relevanten Wissenschaftszweigen (Naturwissenschaften, Handlungswissenschaften inklusive Entscheidungstheorie und Spieltheorie, System- und Informationstheorie usw.). Dadurch werden P, X etc. darüber informiert, was technisch, psychologisch etc. möglich ist. P stellt natürlich auch Fragen an die empirischen Humanwissenschaften (EHW) und bekommt von dort Information.«

Zwei Phänomene lassen sich aus diesem Systemzusammenhang herausdestillieren. Wenn und insoweit »die politische Praxis angeleitet sein soll durch »Reflexion« über lebenspraktische Fragen«, so verlangt dies einmal ein »kritizistisches Engagement«⁷⁾ der Wissenschaft. Es ist dann zu bedenken, daß Wissenschaft als Grundlage rationaler Politik neben allem mehr oder weniger handwerklichen Wissen des politischen Werkzeuggebrauchs, das sie vermittelt, zwangsläufig zugleich Ideologiekritik übt, und zwar sowohl in der Situationsdiagnose als auch bei der Untersuchung der gesellschaftlichen Zielsetzungen. Wird der Wissenschaftler etwa mit dem Ziel konfrontiert, daß in der Ordnung des Verkehrs

⁷⁾ Radnitzky, G., a.a.O., S. 842.

»soviel Freiheit wie möglich und soviel Bindung wie nötig« anzustreben sei, so wird er darauf hinzuweisen haben, daß es sich hier um eine leere Formel handelt, die über die Bedeutung der Freiheit und ihre Grenzziehung zur Bindung, über deren Inhalt ebenfalls nichts ausgesagt ist, kaum mehr als Vermutungen zuläßt. Verweist man ihn auf die »gemeinwirtschaftlichen« Aufgaben, die der Verkehr, und hier vorzüglich die Eisenbahnen, zu erfüllen hätten, so wird man es ihm nachsehen müssen, daß er sich zunächst kritisch mit dem, was »Gemeinwirtschaftlichkeit« bedeuten kann, auseinandersetzt, um sodann zu prüfen, ob der Verkehr überhaupt in der Lage ist, derartige Aufgaben zu übernehmen. Dieses kritische Fragen, dieser unbefangene Zweifel an allem und jedem, das mit dem Pathos der »Tradition« und der »Erfahrung« von uns Respekt heischt, macht im letzten wohl die wissenschaftliche Haltung aus, der die Menschheit die Entwicklung ihrer Kultur und ihrer Zivilisation verdankt. Es ist ein nimmer abreißender Prozeß der Demaskierung von Ideologien, die als wahr behaupten, was nicht bewiesen ist, als klar bezeichnen, was im Zwielicht der Interessen einzelner oder der gesellschaftlichen Gruppen angesiedelt ist.

Auf der anderen Seite geht es um ein »emanzipatorisches« Interesse, welches von herkömmlichen Zielvorstellungen in dem Sinne befreit, daß es möglich wird, neue Zielkombinationen zu wählen, die eine bessere »öffentlich-politische Lebenspraxis« versprechen. Freilich sind bei dem Versuch, Modelle für »bessere Lebensverhältnisse« zu entwerfen, Gefahren zu beachten. Insofern die bestmögliche Organisation der »Lebensverhältnisse« in steigendem Maße den Einsichten der sog. Experten überantwortet wird (und werden muß!), geschieht es leicht, daß ihre Modelle an dem vorbeigehen, was die Gesellschaft wirklich wünscht⁸⁾. »Daher finden wir einerseits einen Trend, daß alles Wesentliche mehr und mehr durch Fachleute geschieht (die sich auf »Sachzwänge« berufen) . . . Daher ergibt sich als Gesamttrend die Kombination von »Technokratie« und politischem Dezinismus.«⁹⁾

Einmal mehr wird die politische Verantwortung der Wissenschaft deutlich. Ihr Auftrag, Ideologiekritik zu üben, kann ernsthaft nur von denen bestritten werden, die meinen, daß »die Fragen nach den letzten Zielen der öffentlich-politischen Praxis, nach der »quality of life« . . . auf technische Probleme reduziert werden können«.

Diese Position dürfte jedoch unhaltbar sein, zumal wenn man bedenkt, daß, seitdem der ökonomische Faktor im Leben der industriellen Gesellschaften eine dominierende Rolle spielt, die geistigen Anstrengungen um eine »Ordnung der Wirtschaft« mehr und mehr zu einem Tummelplatz solcher Ideologien geworden sind. Antikonzentrationsaffekte und Schutzpolitik in vielen Sektoren der Wirtschaft, Forderungen nach marktwirtschaftlichem Verhalten und Tadel für vom Markt gebilligte Preiserhöhungen, Appelle an das Maßhalten und die Aufblähung der Staatsausgaben . . . dies und mehr macht die disparate Situation deutlich, in der allzu häufig Phobien und Allergien die Oberhand über eine rationale Kritik gewinnen. So wird der Wissenschaftler zwangsläufig in die Rolle des

⁸⁾ Radnitzky, G., a.a.O., S. 847 f., passim, bemerkt in diesem Zusammenhang in Anlehnung an E. Forsthoff zu Recht, daß die Informationssysteme immer mehr Bedeutung erhalten. »Und je mehr technisch avanciert die Massenmedien sind, desto exklusiver ist die Gruppe, die sie beherrscht!«

⁹⁾ Radnitzky verweist nachdrücklich auf diesen Konflikt zwischen Demokratie und technisch-wissenschaftlicher Zivilisation. »In Anbetracht dieser Schwierigkeiten könnte man sich vielleicht gezwungen sehen, Demokratie im Sinne der universellen Verständigung, des Über-Einkommens über Ziele (d. h. im Sinne der Forderung, daß X in unserem Modell mit I identisch sein soll) als ein regulatives Prinzip auffassen: ein Ideal, dessen Realisierung man als ständige Aufgabe anstreben muß – wengleich es ein Ideal ist, dem (um mit Kant zu sprechen) nichts Empirisches entsprechen kann.«

Mahners gedrängt, dessen Ruf nach Aufrichtigkeit dem Politiker oft genug unbequem sein mag. Er kann ihm gleichwohl Anlaß zur kritischen Revision seiner Vorstellungen werden, wenn er sein Ohr dafür offen hält. Er brauchte diesem Ruf nach rationaler Politik freilich kein Gehör zu schenken, wäre dieser nicht getragen von dem umfassenden Wissen, über das der Wissenschaftler verfügt. »Umfassendes ökonomisches Wissen findet sich selbstverständlich nicht nur in universitären Hörsälen, in Wirtschafts- und Konjunkturinstituten, vielmehr ebenfalls in den Parlamenten und Verwaltungen sowie in allen Teilen der Wirtschaft selber. Das Unterscheidende liegt darin, daß der Gelehrte gegenüber den Vertretern von Politik und Wirtschaft zumeist die universelle Sicht voraus hat, welche das volkswirtschaftlich Nötige gegenüber dem partikular Nützlichen heraushebt: eine Blickrichtung, die den Praktikern weniger gemäß ist und oft durch die Ziele, welche sie verfolgen müssen, geradezu verwehrt wird.«¹⁰⁾

Natürlich ist der Einfluß der Wissenschaft auf eine rationalere Gestaltung der Politik, abgesehen von den Kommunikationsmitteln und institutionellen Einrichtungen, die zur Erkenntnisübertragung zur Verfügung stehen müssen, zunächst und vor allem davon abhängig, daß die Wissenschaft selbst Erkenntnisfortschritte erzielt. So sind z. B. heute die meisten der von der Ökonomik herkommenden Verkehrswissenschaftler — soweit sich dies überblicken läßt — geneigt, den Verkehr als eine rein ökonomische Angelegenheit zu sehen. Das Erbe Piraths und anderer, die aus den spezifischen Wirkungen des Verkehrs auf Wirtschaft und Gesellschaft »ökonomische Besonderheiten« konstruierten, welche nach »arteigenen Ordnungsprinzipien« verlangten, scheint im wesentlichen überwunden. In den neuen Vorstellungen von der Rolle des Verkehrs in der Wirtschaft hat die »gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung« ihren traditionellen Platz verloren.

Es schien angezeigt, die Problemlage des Wissenschaftlers¹¹⁾, der als Berater der Politik fungiert, zu verdeutlichen, um die kritische Position zu gewinnen, von der aus eine verantwortbare und zugleich fruchtbare Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Forscher und Politiker möglich erscheint.

II.

Diese Kooperation hat nach 1950 in der Bundesrepublik Deutschland an Intensität zugenommen, und sie vollzieht sich auf mehreren Ebenen. Es kann sich dabei um dauernde Beratungsverhältnisse oder um fallweise Einzelberatung handeln. Beide Formen können von Einzelpersonen (mit oder ohne sie unterstützende Institutionen) oder von Gruppen (etwa wissenschaftliche Beiräte bei Ministerien) wahrgenommen werden. Schließlich kann sich die Beratungstätigkeit (durch Publikation von Kritik an Situationen und Maßnahmen sowie durch die Publikation von Empfehlungen) im Licht der Öffentlichkeit vollziehen oder nicht.

Abseits dieser Differenzierungen, denen keine jeweils spezifische Qualität der Beratungstätigkeit zwingend zuzuordnen ist, läßt sich feststellen, daß es eine Reihe von Beispielen gibt, die den wachsenden Einfluß der Wissenschaft auf verkehrspolitische Entscheidungen verdeutlichen. Die »Vermittlung von Theorie und Praxis im öffentlich-politischen Lebensbereich« folgt insoweit dem vorgestellten System, in dem P (und X) Fragen zumindest

¹⁰⁾ Beckerath, E. v., a.a.O., S. 315.

¹¹⁾ Letztlich sind es ja nie Institutionen oder Gruppen, sondern Einzelne, die eine Beratungstätigkeit zu verantworten haben. (Das gilt auch für Beratung der Politik durch Gruppen von Wissenschaftlern.)

an die empirisch engagierten Humanwissenschaften richten (EHW) und über diese zwangsläufig auf den spezifischen erfragten Fall zugerichtete Informationen (Info) aus allen Wissenschaftsgebieten (W) erhalten. Neben der seit 1949 permanent erfolgenden Beratung des Bundesverkehrsministers durch einen Wissenschaftlichen Beirat, in dem Verkehrsjuristen, Verkehrsökonom und Verkehrstechniker zu aktuellen verkehrspolitischen und verkehrstechnischen Fragen Stellung nehmen und Vorschläge machen, die i. d. R. veröffentlicht werden, ist das wohl nachdrücklichste Beispiel für eine koordinierte Beratungstätigkeit die Erarbeitung eines Generalverkehrsplans für Nordrhein-Westfalen (GVP NW).

»Seit 1964 hatten zahlreiche Wissenschaftler ... und daneben eine große Zahl von Ingenieurbüros, alles in allem mehr als 200 Personen, umfangreiche Vorarbeiten für die fünf Leitpläne Binnenwasserstraßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr, Öffentlicher Personennahverkehr und Straßenverkehr geleistet«¹²⁾. Rund 300 Gutachten und Analysen wurden in diesem Zusammenhang erarbeitet und ausgewertet, und es zeigte sich im Verlauf der Arbeiten, daß derartige Planungsprojekte nur dann mit Aussicht auf Erfolg in Angriff genommen werden können, wenn die Beratungstätigkeit im Rahmen eines FPSI-Systems erfolgt, das die notwendigen Rückkoppelungen zwischen P, I und allen F ermöglicht, die an dem Projekt mitarbeiten. Unmittelbar beeinflusst hat der GVP NW z. B. verkehrspolitische Entscheidungen im Bereich des öffentlichen Personen-Nahverkehrs. So war es inzwischen möglich, die notwendigen administrativen Vorkehrungen für die Einrichtung der »Stadtbahn Ruhr« zu treffen und mit den Baumaßnahmen zu beginnen.

Ebenso unübersehbar ist die regional begrenzte (mittelbare wie unmittelbare) verkehrspolitische Bedeutung der Beratung von Gemeinden über die Umgestaltung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse, den Bau bzw. Ausbau von Verkehrsstationen (insbes. Binnen- und Seehäfen) usw. Vollzieht sich diese Beratungstätigkeit meist abseits einer bundesweiten Aufmerksamkeit, so pflegt die Präsentation neuer verkehrspolitischer Konzepte auf Landes- oder Bundesebene der Öffentlichkeit das Angewiesensein der Politik auf rationale Entwürfe der Wissenschaft nachdrücklich zu verdeutlichen. Die Spannung zwischen dem unerbittlichen »ceterum censeo« des Wissenschaftlers und der pragmatischen, wählerbezogenen Haltung des Politikers wird besonders dann deutlich, wenn diese Konzepte ohne Mitwirkung der Wissenschaft zustande gekommen sind und öffentliche hearings die Differenz in den Auffassungen klar zutage treten lassen¹³⁾. Wenn es dann gar gelingt, aus der Sicht der Wissenschaft nicht leichtzunehmende Zweifel an verkehrspolitischen Zielen, etwa globale »Straßenentlastung« (statt »optimale Auslastung der Straßen«), und Maßnahmen, etwa »Beförderungsverbote auf der Straße« (statt »optimales System von Benutzungs-Gebühren«), zu artikulieren und zu begründen, so ist die Bedeutung wissenschaftlicher Beratung für jedermann einsichtig. Erweist sich in dieser Auseinandersetzung das wissenschaftliche Argument als gewichtiger, wie in dem erwähnten Fall¹⁴⁾, so kann man eigentlich die Aufgabe des Wissenschaftlers als Berater der Politik kaum gering einschätzen.

¹²⁾ Kassmann, F., im Geleitwort zum »Auswertungsbericht der Sachverständigen-Kommission zum Generalverkehrsplan Nordrhein-Westfalen«, Düsseldorf 1970, S. 5.

¹³⁾ Dies war etwa anlässlich des öffentlichen hearings über das verkehrspolitische Konzept der Bundesregierung im Frühjahr 1968 in Berlin der Fall.

¹⁴⁾ Die Absicht, Beförderungsverbote zu erlassen, wurde aufgegeben, und die verkehrspolitischen Instanzen bemühen sich seit geraumer Zeit um die Entwicklung eines Gebührensystems für die Wegebenutzung

Um so ärgerlicher ist es dann freilich, wenn selbst heute noch von seiten der Politiker gelegentlich der Anschein hervorgerufen wird, ihre Maßnahmen entzögen sich dem Zugriff des rationalen wissenschaftlichen Kalküls, und dies einfach deshalb, weil sie »politischen« Charakter seien. So war kürzlich etwa aus dem Munde des derzeitigen Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen des Deutschen Bundestages zum Thema »wegekostenorientierte Abgabe« zu hören: »Die Ablösung der sogenannten Leber-Pfennige durch eine wegekostenorientierte Abgabe ist aber eine politische Entscheidung«, und im Hinblick auf den »Berechnungsmodus«: »Es sollte kein Zweifel darüber bestehen, daß es sich hier um eine verkehrspolitische Frage handelt, die nicht von Wissenschaftlern entschieden werden kann«¹⁵). Der Abgeordnete übersieht dabei offensichtlich, daß die Politiker hinsichtlich der Ablösung der Besteuerung aller Beförderungsleistungen im Güterfernverkehr auf der Straße durch eine Wegekostenabgabe keine Wahl haben außer der des Zeitpunktes. Denn im »Verkehrspolitischen Programm für die Jahre 1968 bis 1972« der Bundesregierung wird diese Steuer als Maßnahme für eine Übergangszeit¹⁶) deklariert, und es ist überdies völlig eindeutig, daß sie – wenn überhaupt! – ökonomisch nur mit dem Fehlen einer befriedigenden Wegepreispolitik motiviert werden kann. Und was den Berechnungsmodus der Wegekostenabgabe anlangt, so erkennt der Abgeordnete offenbar nicht, daß das Ziel des Verkehrspolitischen Programms – »weitere Annäherung der Ausgangsbedingungen für den Wettbewerb« – mit dem Ziel einer bestmöglichen Aufgabenteilung im Verkehrssektor einen politischen Entscheidungsspielraum nur da offen läßt, wo sich Zurechnungsprobleme aufgrund der Tatsache ergeben, daß Verkehrswege für mehrere Wirtschaftsbereiche Erträge abwerfen bzw. Aufwendungen enthalten. Dies ist bei den Binnenwasserwegen der Fall, dürfte jedoch bei den Landstraßen kaum eine Rolle spielen. Insofern handelt es sich bei dem Berechnungsmodus für (eine bestmögliche Auslastung der vorhandenen Straßen verbürgende) Wegekostenabgaben eben gerade um eine Frage, die nicht im politischen Sinne »entschieden«, sondern nur von Sachverständigen beantwortet werden kann.

Glücklicherweise dürfte diese Stellungnahme eines Politikers zur Behandlung verkehrspolitischer Fragen singulären Charakter haben. Der Trend geht in recht eindeutiger Weise in Richtung auf eine Politikrationalisierung mit Hilfe wissenschaftlicher Denkmethode und Verfahrensweisen, wie etwa die Vorschrift, bei Infrastrukturprojekten von größerer Bedeutung *Kosten-Nutzen-Analysen* anzuwenden¹⁷), und die Absicht, die öffent-

(Arbeitsgruppe Wegekosten im Bundesverkehrsministerium, Bericht über die Kosten der Wege des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland, Bad Godesberg 1969), das zumindest seinem Namen nach den Vorstellungen der Wissenschaftler, die sich zu diesem Problem geäußert haben, näherkommt.

¹⁵ *Apel, H.*, Straßenverkehrspolitik in der VI. Legislaturperiode (= Vortrag vor der Zentralarbeitsgemeinschaft des Straßenverkehrsgewerbes e. V. am 13. 10. 1970 in Bonn), in: *Der Güterverkehr*, 19. Jg. (1970), S. 334. – Analysiert man den teils unklaren und im ganzen sehr heterogenen Zielkomplex, den der Abgeordnete im Hinblick auf die Ausgestaltung der Abgabe nennt (»gerecht«, den »EWG-Tendenzen entsprechend«, den »LKW-Verkehr nicht strangulierend«, auch »ausländische Benutzer« unserer Straßen betreffend, »zusätzliche Wettbewerbsnachteile der deutschen Seehäfen vermeidend« und »einfach zu erhebend«), so wird einmal mehr deutlich, wie notwendig wissenschaftliche Kritik und Beratung zum Zwecke der Politikrationalisierung ist.

¹⁶ BT-Drucksache V/2494, S. XII und VIII, passim.

¹⁷ Einen Einfluß auf diese Entscheidung dürfte vermutlich auch die im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen angefertigte Studie von *Georgi, H.*, Cost-benefit-analysis als Lenkungsinstrument öffentlicher Investitionen im Verkehr (= Forschungen aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 17), Göttingen 1970, gehabt haben. Und wenn, um ein anderes Beispiel zu nennen, der für dieses Ressort zuständige Bundesminister im Herbst 1970 die

liche Ausgabenpolitik durch die Errichtung von *Planning-Programming-Budgeting-Systemen* wirtschaftlicher zu gestalten, deutlich machen. Immerhin heißt es im »Verkehrsbericht 1970 der Bundesregierung«¹⁸): »Mit der Wegeplanung wird vielfach wissenschaftliches Neuland betreten. Eine enge Zusammenarbeit von Wissenschaft und Verwaltung ist daher selbstverständlich.« Die Verwaltung hat mittlerweile auch erkannt, daß eine wirksame Beratung u. a. eine breitere Informationsbasis voraussetzt, und sie hat daher Schritte eingeleitet, die eine Verbesserung der Datenerhebungs- und -speicherungsmöglichkeiten bewirken sollen¹⁹). Sie folgt damit Forderungen, die schon im Jahre zuvor anläßlich der Aufstellung des GVP NW formuliert worden sind.

Nicht nur auf nationaler Ebene hat die wissenschaftliche Beratungstätigkeit an Bedeutung gewonnen. Auch für die Verwirklichung der Ziele der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat sich der Rat der Wissenschaft als unerlässlich und vermutlich hie und da als nützlich erwiesen. So sind z. B. die verkehrswissenschaftlichen Auseinandersetzungen um die »gemeinwirtschaftlichen Auflagen« der Eisenbahngesellschaften in Brüssel nicht unbeachtet geblieben. Der Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hat in seinem Beschluß vom 22. Juni 1965 der in dieser Diskussion zutage getretenen Kritik Rechnung getragen, indem er eine Minimierung der öffentlichen Auflagen forderte²⁰). Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, daß diese Entscheidung gewissermaßen in der Luft lag. Die sukzessive Aushöhlung der Tarifgleichheit im Raum durch die anschwellende Zahl von Ausnahmetarifen der Eisenbahnen in einigen Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, das Beispiel der französischen Eisenbahnen, die eine kosten- und marktgerechtere Tarifbildung einführen, die (relative) Freiheit des Werkverkehrs und nicht zuletzt die in erschreckendem Maße anwachsenden Defizite der Eisenbahngesellschaften, die zum größten Teil mit dem Hinweis auf die »gemeinwirtschaftlichen Lasten« der Eisenbahnen entschuldigt wurden, haben die Forderung nach »finanzieller Eigenständigkeit« der Eisenbahnen immer dringlicher werden lassen. Man kann daher fast von einer »normativen Kraft des Faktischen« sprechen, wenn man sich diesen Gesinnungswandel der europäischen verkehrspolitischen Vorstellungen und der Verkehrspolitik in einigen Ländern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor Augen führt. Es ist folglich nicht mit Sicherheit festzustellen, welchen Anteil die moderne Verkehrswissenschaft an diesem Gesinnungswandel hat.

Dennoch ist es vielleicht erlaubt zu sagen, daß die Verkehrswissenschaft auf der europäischen Ebene den Anstoß gegeben hat, dogmatische Versteinerungen liebgeordneter Vorstellungen über die »gemeinnützigen Wirkungen« des Verkehrs einzureißen, ohne daß man allerdings behaupten könnte, daß das Trümmerfeld schon beseitigt wäre²¹).

konjunkturpolitisch motivierte Manipulation des Verkehrswegehaushalts kritisierte, so konnte er sich dabei auf die aus einem anderen Forschungsauftrag seines Hauses sich ergebenden Analysen stützen. Vgl. *Sandhäger, H.*, Verkehrswegeinvestitionen als stabilisierungspolitisches Instrument (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 47), Göttingen 1967.

¹⁸ BT-Drucksache VI/1350, S. 62.

¹⁹ Ebenda, S. 63, 65. – Ein in diesem Zusammenhang zu erwähnendes Beispiel für die Info-Anfrage im Modell wäre auch der Forschungsauftrag des Ressortministeriums an die *Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e. V.* über die »Verbesserung von Verkehrssystemen mit Hilfe technischer Informationssysteme (Informatik)«.

²⁰ Rats-Dokument 828/65 (AG 228) v. 22. Juni 1965 (Grundzüge der Organisation des Verkehrsmarktes).

²¹ So findet sich in dem sogenannten »Bodson-Testament« (*Bodson, V.*, Entwicklungsaussichten der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: *Der Güterverkehr*, 1970, S. 288, i. Orig. z. T. gesp.) die lapidare Feststellung, »daß der Verkehr einmütig als ein öffentlicher Dienst angesehen wird, der allgemeinen Zwecken dienen soll und bei dem die Rentabilität im wesentlichen indirekter Art ist«.

Überdies ist es noch nicht gelungen, die Wirkungen des Verkehrs auf die menschliche und gewerbliche Siedlungstätigkeit in ein neues Bild einzuordnen, das die Realität wiedergibt. Es scheint so, als sei — vergleichbar der Lage in der Mikrophysik — einstweilen die Kausalität verloren gegangen.

Der Einfluß der Verkehrswissenschaft auf die Konzeption und Ausgestaltung der europäischen Verkehrspolitik läßt sich also von einem Außenstehenden schwerlich genau erfassen. Immerhin ist anzunehmen, daß Stellungnahmen — also auch von Seiten der Wissenschaft — von den Mitarbeiterstäben aufmerksam verfolgt werden und zur Meinungsbildung beitragen²²⁾. Inwieweit wissenschaftliche Erkenntnisse konstruktive Hilfe für die Klärung der Probleme leisten und zu konkreten Vorschlägen und Maßnahmen führen, hängt natürlich u. a. auch von der politischen Konstellation ab. Im einzelnen läßt sich der Niederschlag wissenschaftlich fundierter Empfehlungen von außen nur dann überprüfen, wenn eine ursprüngliche Maßnahme revidiert oder ein Vorschlag abgeändert wurde und wenn zwischen beiden Ereignissen eine wissenschaftliche Äußerung zu derselben Sache vorgelegen hat, von der man mit hinreichender Sicherheit sagen kann, daß sie der maßgeblichen Stelle zur Kenntnis gelangt ist.

Eine solche Situation ist im Fall der Tarifvorschläge der EWG-Kommission gegeben: Nach der Veröffentlichung des ersten Tarifvorschlages am 10. 5. 1963²³⁾ hat die EWG-Kommission im Oktober desselben Jahres eine Kommission von fünf Wissenschaftlern damit beauftragt, eine Studie über die Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr zu erstellen. Diese Studie wurde der Kommission Ende 1964 übergeben²⁴⁾. Ein Jahr darauf legte die Kommission dem Rat einen geänderten Tarifvorschlag vor, der am 27. 10. 1965 veröffentlicht wurde²⁵⁾.

Die kritische Beleuchtung dieses Tarifvorschlages der Kommission und seiner Änderung auf dem Hintergrund der Studie zeigt hinsichtlich des Preissystems, daß der alte Vorschlag eines ständigen Margentarifsystems mit einer Spanne von 10–30 % aufgegeben wurde. In dem neuen Vorschlag ist eine Trennung der Beförderungen in solche, die einem obligatorischen Margentarif, und solche, die einem Referenzmargentarif unterliegen sollen, vorgenommen worden. Die geplante Einführung des Referenzsystems neben dem obligatorischen Margensystem entspricht im Grundsatz den Vorschlägen des Gutachtens, in dem für eine möglichst freie Preisbildung plädiert wird. Auch die vorgesehene Sicherung der Referenztarife gegen festgestellten Marktmißbrauch und unwirtschaftlichen Wettbewerb durch amtliche Festsetzung von Höchst- oder Mindesttarifen folgt den Empfehlungen der Studie.

Die Studie dürfte schließlich einen Beitrag dazu geleistet haben, daß die Wegekostenpro-

²²⁾ In der Einführung des Aktionsprogrammes (*EWG-Kommission [Hrsg.]*, Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik, Dok. VII/Kom [62] 88 endgültig, Brüssel, den 23. 5. 1962) heißt es z. B. ausdrücklich: »Die Denkschrift hatte im wesentlichen zum Ziel, eine ausgedehnte Diskussion und einen Meinungsaustausch über die Grundprobleme der gemeinsamen Verkehrspolitik und über die Wahl der Mittel herbeizuführen, um so der Kommission eine bessere Kenntnis der verschiedenen Auffassungen zu verschaffen.« (Aktionsprogramm, S. 7). »Dieses Ziel dürfte erreicht worden sein« (S. 7). »Die Kommission ist nunmehr in der Lage, ein Programm . . . vorzulegen« (S. 8).

²³⁾ *EWG-Kommission* (Hrsg.), Vorschlag für die Verordnung des Rates über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, Dok. VII/Kom. (63) 168, Brüssel, den 10. 5. 1963.

²⁴⁾ *Allais, M., Del Visco, M., Duquesne de la Vinelle, L., Oort, C. J. und Seidenfus, H. St.*, Möglichkeiten der Tarifpolitik im Verkehr, Sammlung Studien, Reihe Verkehr Nr. 1, Brüssel 1965.

²⁵⁾ *EWG-Kommission* (Hrsg.), Änderungen zum Vorschlag für die Verordnung des Rates über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt, Dok. Kom. (65) 415, rev., Brüssel, den 27. 10. 1965.

bleme auf der Basis von Grenzkostenüberlegungen neu in Angriff genommen worden sind. Die sog. Musteruntersuchung²⁶⁾ legt hiervon ebenso Zeugnis ab wie der Bericht Malcor²⁷⁾.

III.

Die wissenschaftliche Beratung der Verkehrspolitik ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil der politischen Praxis geworden. Die sozialen Handlungswissenschaften liefern zu diesem Zweck rationale Konzepte für die Durchsetzung einer bestmöglichen Arbeitsteilung im Verkehrssektor, und sie stellen die hierfür erforderlichen Entwürfe von optimalen Koordinations- und Organisationssystemen zur Verfügung. Die Forschungsergebnisse der Naturwissenschaften dienen der Entwicklung neuer Verkehrstechniken, über welche die verkehrspolitischen Institutionen informiert sein müssen, wenn sie ihnen durch rechtliche Vorschriften, aber auch durch die Bereithaltung entsprechender Verkehrsinfrastruktur Rechnung tragen sollen.

Je komplizierter die Sachverhalte sind, auf die sich die Beratung erstreckt, und je mehr ihre sachrichtige Beurteilung es notwendig macht, die Grenzen einzelner Wissenschaftsdisziplinen zu überschreiten, um so wichtiger wird die Organisation der Beratungstätigkeit als *team-work*. Schon die Verfahren moderner empirischer Forschung, u. a. mit Hilfe von Großrechenanlagen durchgeführt, verweisen auf die Bedeutung der Gruppenberatung und die Existenz leistungsfähiger Institute. Daß damit auch Gefahren für die »Objektivität« wissenschaftlicher Empfehlungen auftauchen, ist bekannt. Die Fruchtbarkeit des Zusammenwirkens von Forschern wird weithin von den individuellen Anpassungsfähigkeiten bestimmt, und die Ergebnisse dieser Beratungskoooperation tragen in der Regel den Charakter von Kompromissen — das gilt zumindest für Aussagen der nicht den Naturwissenschaften zugehörigen Humanwissenschaften. Die Qualität der Gruppenberatung wird schließlich in neuester Zeit angesichts sog. Demokratisierungsforderungen vollends einmal dadurch in Frage gestellt, daß man die unauf lösliche Dreieckigkeit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung mißachtet, und zum anderen nach dem »politischen Mandat der Wissenschaft« ruft, »das nicht nur Wissenschaft ruinieren, sondern auch Reflexion unmöglich machen könnte«²⁸⁾. Es gilt also, die Beratungstätigkeit von inkompetenten Einflüssen freizuhalten und ihre Ideologiefreiheit sicherzustellen. Gelingt dies nicht, so würden die politischen Instanzen zweifelsohne auf die unwissenschaftlich gewordene Beratung verzichten müssen. Sie selbst aber sind heute überfordert, den Graben »zwischen zweckrationalem Handeln und öffentlich-politischer Lebenspraxis« zu überbrücken. Ihre Entscheidungen werden vielmehr vom politischen Tagesgeschäft beeinflusst und tragen oft genug den Charakter des »muddle-through«.

Wenn Wissenschaftler daran interessiert sind, durch ihre Tätigkeit zur Politikrationalisierung beizutragen, so werden sie drei weitere Gefahrenmomente zu berücksichtigen haben. Sie tauchen im Rahmen der Begutachtung von durch die politischen Instanzen zu regelnden Sachverhalten immer wieder auf, und sie werden hier ohne beispielhafte Verweisungen erwähnt, da sie sehr allgemeiner Natur sind.

²⁶⁾ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Bericht über die Musteruntersuchung gemäß Artikel 3 der Entscheidung des Rates Nr. 65/270/EWG vom 13. Mai 1965, Dok. SEK (69) 700.

²⁷⁾ *Malcor, R.*, Problèmes posés par l'Application pratique d'une Tarification pour l'Utilisation des Infrastructures routières, Rapport établi sur demande de la Commission des Communautés européennes, Dok. 10444-1/VII/67-F der EWG-Kommission, o. O. 1967.

²⁸⁾ *Radnitzky, G.*, a. a. O., S. 844 passim.

Sollen Diagnosen, Prognosen und Empfehlungen überhaupt ihren Adressaten erreichen, so müssen sie so formuliert sein, daß die zu beratende Instanz überhaupt in der Lage ist, die Aussagen der Berater zu verstehen. Diese Feststellung ist natürlich banal, gleichwohl besteht Grund, auf die Notwendigkeit einer allgemeinverständlichen (Fach-)Sprache hinzuweisen. Es scheint nämlich so, als ob sozialökonomische Formulierungskunst immer mehr der überflüssigen Übernahme von Anglizismen erliege und, schlimmer noch, vieldeutige Begriffe verwende, die dem kritischen Leser mehrere Interpretationen anheimstellen, dem unkritischen Konsumenten von Gutachten hingegen den Eindruck einer Problemlösung vermitteln, die in Wirklichkeit nicht gegeben ist. Begriffe wie »Ressourcen«, »economies of large scale production« oder »optimale Faktorallokation« stellen Beispiele für einen unnötigen Gebrauch von fremden Sprachen entlehnten Worten dar, Effizienz (oder effizient) ist ein inhaltlich unbestimmter Begriff, der in einer Leistungsgesellschaft einen positiven (emotionalen) Wert suggeriert und damit dazu verführt, über den Begriffsinhalt nicht nachzudenken²⁹⁾.

Ein zweites Hemmnis wirkungsvoller Beratungstätigkeit liegt in der oft mangelnden Praktikabilität der vorgeschlagenen Maßnahmen. Die recht allgemeinen Klagen über den unzureichenden Praxisbezug ökonomischer Theorie finden in der Tatsache eine Entsprechung, daß Wissenschaftler sich oft nicht darüber im klaren zu sein scheinen, welche organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sein müßten, damit ihre Ideen in die Wirklichkeit umgesetzt werden können. So genügt es eben z. B. nicht, die Vorzüge einer nicht-administrierten Preisbildung auf den Verkehrsmärkten darzutun, wenn die Administration nicht über die Möglichkeit verfügt, die Marktergebnisse in Hinsicht auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu kontrollieren. Und es ist auch wenig hilfreich, die öffentliche Förderung der Bildung neuer Transportketten zu fordern, wenn derzeit noch keine praktikablen umfassenden Regelmechanismen in Gang gesetzt werden können, die dem Systemcharakter dieser neuen Formen der Verkehrsabwicklung entsprechen. Wissenschaftliche Berater müssen sich also entschieden darum bemühen, den Nachteil der Praxisferne, welcher der Grundlagenforschung zwangsläufig innewohnt, zu überwinden, wenn es ihnen darum geht, einen Beitrag zur zweckgerichteten Beantwortung der lebenspraktischen Fragen zu leisten.

Schließlich kann die wissenschaftliche Beratung an der Forderung nach institutioneller Durchsetzbarkeit ihrer Vorschläge nicht vorbeigehen. Auch in diesem Zusammenhang tritt eine Gefährdung des Beratungserfolgs auf, und zwar dann, wenn die Beratung diese institutionellen Barrieren mißachtet. Damit entsteht »das Problem, daß möglicherweise durch ausschließliche Betonung der langfristigen und utopisch erscheinenden Lösungen die Chance der politischen Durchsetzbarkeit wesentlich verringert wird«³⁰⁾. So kann man z. B. nachweisen, daß es sich bei der Mineralölsteuer nicht um eine Steuer, sondern um eine »beitragsartige Zweckabgabe« oder »Äquivalenzabgabe« handelt, die ihre Legitimation in den Sondernutzungen, die bestimmte Gruppen von Staatsbürgern aus allgemeinen Einrichtungen (hier: dem Straßennetz) ziehen, findet. Und man kann damit wohlbegründet die Forderung nach einer Aufhebung der Zweckbindung der Mineralölsteuer« erheben. Wenn jedoch offensichtlich ist, daß die dann auftretenden Finanzierungsschwierig-

²⁹⁾ Es ist einigermaßen aufschlußreich, daß anlässlich der ausführlichen Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik im Jahr 1962 (Beckerath, E. v. u. a. [Hrsg.], Probleme der normativen Ökonomik . . . , a.a.O.) dieses Problem kaum zur Sprache kam. (Eine Anmerkung am Rande hierzu findet sich auf S. 596.)

³⁰⁾ Giersch, H., Mündlicher Diskussionsbeitrag, in: Beckerath, E. v. u. a. (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik . . . , a.a.O., S. 597.

keiten der übrigen öffentlichen Ausgaben nur durch eine derzeit politisch als unerwünscht angesehene Erhöhung der Steuerlastquoten behoben werden könnten, dann hat der Berater der politischen Praxis keinen Dienst erwiesen, wenn er allein auf diese Finanzierungsmöglichkeit von Straßenbauprogrammen verweist. Zwar sollte er sehr deutlich darauf hinweisen, was »an sich« richtig wäre, und auch grundgesetzliche Schranken aus seiner (sicher immer nur partiellen) Sicht des jeweiligen Problems in Frage stellen. Muß der Berater jedoch erkennen, daß derartige institutionelle Hemmungen für die Durchsetzung seiner Vorschläge bestehen, so tut er gut daran, nach zweitbesten Lösungen zu suchen, welche die »Ideallösung« zu einem späteren Zeitpunkt nicht unmöglich machen. Sonst bleibt sein Rat unbeachtet.

Aber nicht nur auf der Seite der Berater sind Gefahren für eine sachliche Bewältigung der Aufgaben moderner Lebenspraxis gegeben. Auch die Politiker — als Auftraggeber — können durch ihr Verhalten negativ auf die dringend notwendige »Verwissenschaftlichung der Politik« einwirken. Dies vor allem dann, wenn auf ihrer Seite nicht das nötige Maß an Unvoreingenommenheit besteht. Die fehlende Bereitschaft, ein wissenschaftlich sachkundiges Urteil entgegenzunehmen, wirkt sich bereits bei der Wahl des Gutachters aus. So kann man feststellen, daß eine Neigung besteht, Gutachter aufzufordern, die durch ihre bisherigen wissenschaftlichen Arbeiten eine gewisse Konformität mit den Regierungsabsichten erkennen lassen. Mag ein solches Verhalten bei der Vergabe von Gutachtenaufträgen durch Private noch erklärlich erscheinen, bei der öffentlichen Administration, die Sachwalter der Interessen aller ist, dürfte es als unverzeihlich zu bezeichnen sein. Vollends unwirksam wird die Beratungstätigkeit jedoch dann, wenn die Empfehlungen des Beraters aus politischen Opportunitätsgründen unbeachtet und vor den Augen der Öffentlichkeit verborgen bleiben, wobei häufig die »politische Undurchsetzbarkeit« als Vorwand dienen muß. Hier zeigt sich deutlich die Wahrheit des Satzes: »Man wünscht den Rat, den man wünscht«. Und so ist es denn für die Verbesserung politischer Entscheidungen letztlich ausschlaggebend, daß die Politiker die Bereitschaft haben, Kritik entgegenzunehmen, und zudem in der Lage sind, neue, möglicherweise ungewohnte Konzepte sich zu eigen zu machen, wenn überzeugend dargetan werden kann, daß ihre Verwirklichung bessere Problemlösungen erwarten läßt.

Beratung der Politik durch die Wissenschaft ist ein aus dem öffentlichen Leben nicht mehr wegzudenkendes Faktum. Entsprechend der Vielgestaltigkeit der Aufgaben, die im Rahmen der »Lebenskunst« heute zu bewältigen sind, läßt sich für diese Beratungstätigkeit kein allgemeinverbindliches Organisationsschema entwerfen. Auch künftig wird sich über sie der große Bogen von der Beratung durch einen sachkundigen Wissenschaftler bis hin zur Beratung durch ein interfakultatives Forscherteam spannen. Wichtig allein ist, daß diese Beratung der Politikrationalisierung dient. Das setzt voraus, daß sie sich im Lichte der Öffentlichkeit vollzieht. Denn nur durch öffentliche Kritik wird die Qualität der Beratung auf ein höchstmögliches Niveau gehoben und zugleich der Politiker gezwungen, die Ergebnisse der Beratungstätigkeit zu beachten. An beidem ist der Gesellschaft gelegen, noch dazu, wenn es sich um einen so wichtigen, alle Lebensbereiche mitgestaltenden Sektor handelt wie den des Verkehrs.

Summary

The chief responsibility of economics — and thus also of transport economics — consists in preliminary decision making in economic policy. The question about the relationship between

scientific counselling and political activities is made clear in a model worked out by *Radnitzky*. In order to establish a critical position from which a responsible and at the same time fruitful co-operation between the scientific world and politics might be possible, the problematic of the advising scientist is made clear with the help of examples. The scientific counselling of transport policy has become more important not only at the national level, but also in the realization of the goals of the EEC. The scientists must, however, consider three essentials in the fulfillment of their tasks: the necessity of a generally understandable technical language, the practicability of the recommended measures and the institutional limitations of their suggestions.

Résumé

La tâche principale des sciences de l'économie nationale — et par cela aussi celle des sciences des transports — consiste à préparer les décisions à prendre par la politique de l'économie nationale. La question de la relation entre la consultation scientifique et les activités politiques est rendue claire à l'exemple d'un modèle développé par *Radnitzky*. Pour gagner une position critique sur la base de laquelle une coopération consciencieuse et fructueuse entre la science et la politique semble être possible, on expose, à l'aide d'exemples, la situation problématique du scientifique consultatif. Ce n'est pas seulement au niveau national mais aussi pour la réalisation des buts de la CEE que la consultation scientifique dans le domaine des sciences des transports a pris de l'importance. Les scientifiques doivent, cependant, prendre en considération trois points critiques: la nécessité d'un langage spécial bien compréhensible, l'application praticable des mesures proposées et la réalisation sur le plan administratif et institutionnel de leurs propositions.

Verantwortung und Gefährdung der wissenschaftlichen Berater im Verkehrswesen

VON PROF. DR. KARL OETTL, MÜNCHEN

Wenn über Verantwortung und Gefährdung der wissenschaftlichen Berater im Verkehrswesen gehandelt werden soll, so ist dies sinnvollerweise nur möglich, wenn ihnen in diesem Lebensgebiet Aufgaben von besonderer Schwierigkeit gestellt sind und wenn ihnen bei deren Erfüllung zugleich Gefahren drohen, die anderswo nicht in derselben Ausprägung vorkommen. Nur wer überzeugt ist, daß es solche Eigenarten der wissenschaftlichen Beratung im Verkehrswesen gibt, wird sich des gestellten Themas annehmen können, so wie nur der sich berechtigterweise als Verkehrswissenschaftler bezeichnen kann, der dafür hält, daß es in diesem Lebens- und Wissensgebiet genügend Eigenarten gibt, die eine eigene wissenschaftliche Disziplin erforderlich machen. Ehe auf jene besondere Verantwortung und Gefährdung eingegangen werden kann, die sich aus den Eigentümlichkeiten des Gegenstandsgebiets ergeben, ist es freilich nötig, die generelle Problematik wissenschaftlicher Beratung der Politik zu konturieren. Nur auf dem Hintergrund dieses allgemeinen Problembildes läßt sich das Besondere systematisch darstellen, besteht es doch gleichsam in Überlagerungen der generellen Phänomene. Bloße Erörterung von Schwierigkeiten hilft nicht weiter. Deshalb ist es angezeigt, sowohl aus der allgemeinen wie aus der gegenstandsspezifischen Betrachtung der Problematik wissenschaftlicher Fundierung politischer Entscheidungen Möglichkeiten herzuleiten zu versuchen, bestehende Zustände zu verbessern. Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Dreigliederung der folgenden Studie.

I. Zur allgemeinen Problematik wissenschaftlicher Beratung der Politik

Die gegenwärtige Geisteslage ist im Westen wie im Osten unter anderem durch *Wissenschaftsaber glauben* gekennzeichnet. Dieser äußert sich auf mannigfache Weise. Einige Beispiele seien genannt: Mit Hilfe der Friedensforschung glauben auch höchstgestellte Politiker, die Erscheinungen des Krieges und der Revolution beseitigen zu können, obgleich sich Aggressivität und verbrecherische Neigungen nicht durch das Lesen einsichtiger Forschungsergebnisse, sondern nur durch eine Änderung menschlicher Haltungen abbauen lassen. Mit Hilfe von Wirtschafts- und Sozialwissenschaften versuchen heute auch führende Kirchenleute, ihren müde gewordenen Glaubensgemeinschaften neues Leben einzuhauchen, obwohl hierfür allein das Gebet und die Rückbesinnung auf die Glaubenswahrheiten zu nützen vermögen. Mit Hilfe von Naturwissenschaften versuchen heute Psychologen, die bezeichnenderweise das Vorhandensein der menschlichen Seele leugnen, dem Geheimnis der menschlichen Entscheidung auf die Spur zu kommen, obschon die Möglichkeit zu ihr dem Gläubigen gewiß Gottesgeschenk und nicht etwa Ergebnis chemischer Reaktionen ist.