

Besprechungen

Predöhl, Andreas: *Verkehrspolitik*. (Grundriß der Sozialwissenschaft, herausgegeben von R. Schaeder, Bd. 15.) Göttingen 1958. Verlag Vandenhoeck und Rupprecht. 360 S.

In seinem Buch über Verkehrspolitik sagt Emil Sax: „Die volkswirtschaftliche Literatur hat dieses Gebiet (des Verkehrs) lange Zeit vernachlässigt. Während das Wesen anderer Hilfsmittel des Güterumslaufs und deren Einwirkung auf die Entwicklung der Volkswirtschaft in jeder systematischen Darstellung der volkswirtschaftlichen Grundlehren mehr oder minder ausführlich erörtert werden, ja, sozusagen schon ihren bestimmten Platz in der Lehre gefunden haben, war das hinsichtlich des Verkehrs keineswegs der Fall.“ Diese Feststellung von Sax besteht auch heute, soweit die deutsche Literatur in Frage kommt, wieder zu Recht. Das heute doch an vielen Stellen veraltete Werk von Sax ist ohne Nachfolge geblieben. Der Beitrag Wiedenfelds im „Grundriß der Sozialökonomie“ vom Jahre 1930 vermochte nicht das zu ersetzen, was die angelsächsische Literatur etwa in den Werken von Locklin oder Bonavia zu bieten hat. Wenn nun Predöhl, nachdem er sich 28 Jahre lang eingehend mit den Problemen der Verkehrspolitik beschäftigt hatte, ein ausgereiftes Werk der Öffentlichkeit übergibt, so hat er damit eine empfindliche Lücke in der deutschen nationalökonomischen Literatur geschlossen.

Das Kennzeichnende des Buches ist, daß sowohl die einzelnen Verkehrsmittel als auch das Ganze des Verkehrs in den Rahmen der weltwirtschaftlichen Entwicklung und des volkswirtschaftlichen Geschehens eingegliedert werden. Darin unterscheidet es sich von den Standardwerken der ausländischen Literatur. Durch seine flüssige und elegante Schreibweise vermeidet der Predöhlsche Grundriß das Trockene, das doch oft dem Saxschen Werk anhaftet und seine Lesbarkeit beeinträchtigt.

Im ersten Teil seines Buches behandelt Predöhl historisch, wie sich der Verkehr gestaltet und entwickelt hat, wie sich Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln ergeben haben, und wie dadurch die Entwicklung der Volkswirtschaft ebenso wie die der Weltwirtschaft beeinflußt worden ist. Der zweite Teil befaßt sich mit der Organisation des Verkehrs, den Betrieben, Märkten und Tarifen, während der Verfasser in einem dritten Teil die verkehrspolitischen Probleme von heute über den Streit der Verkehrsträger hinweg mit Hilfe einer „pragmatischen“ Verkehrspolitik zu lösen versucht. Diese Untersuchung schließt mit einer prinzipiellen Behandlung derjenigen Probleme ab, die sich auf dem Gebiete des Verkehrs

durch die im Gange befindliche europäische Integration ergeben. Den Schluß des Buches bildet ein ausführliches systematisches Literaturverzeichnis.

Predöhl will nicht etwa eine neue Verkehrswissenschaft schaffen. Deshalb lehnt er es auch ab, eine besondere Theorie des Verkehrs zu entwickeln, wie das Sax getan hat. „Die gesonderte Vorführung einer Theorie des Verkehrs würde nur die Einsicht verdecken, daß es sich um nichts anderes handelt als um eine Abwandlung der allgemeinen Wirtschaftstheorie.“ Der Verkehr, so betont Predöhl, „unterliegt denselben wirtschaftlichen Gesetzen wie sie (die Volkswirtschaft) und nimmt in der gleichen Weise wie sie an der Wertschöpfung und Verteilung des Sozialprodukts teil. Transport . . . kann gegen Produktion, Produktion gegen Transport substituiert werden, ganz wie es der ökonomische Kalkül verlangt“. . . . „Vom Standpunkt der Wirtschaftstheorie ist der Transport nichts Anderes als eine Spielart der Produktion im weiteren Sinne.“ Damit ist ein klarer volkswirtschaftlicher Ausgangspunkt gewonnen, und die Lehre vom Verkehr wird, soweit sie ökonomische Probleme behandelt, ein Bestandteil der Wirtschaftswissenschaft und die Verkehrspolitik ein Teil der Wirtschaftspolitik.

Daraus ergibt sich auch eine bestimmte methodologische Behandlung der verkehrspolitischen Probleme, die Predöhl als die Methode von „Gestalt und Gesetz“ bezeichnet, eine Methode, deren sich auch Sombart und Schumpeter bedient hatten. Zum Gesetz führt die Anwendung der exakten Wirtschaftstheorie als einer isolierenden Abstraktion, und die Gestalt wird mit einer historisch-soziologischen Theorie erarbeitet, die als generalisierende Abstraktion zum Idealtypus führt.

Wie fruchtbar diese Methode ist, zeigt sich bereits im ersten Teil des Buches über die Entwicklung des Verkehrs. Der Verfasser greift da auf die Darstellung zurück, die er in seinem Buch über die Außenwirtschaft über die Entstehung der Weltwirtschaft gegeben hat. Im Laufe des 19. Jahrhunderts bildet sich ein großes industrielles Gravitationsfeld, das sich von England über Belgien und Nordfrankreich bis weit nach Mitteldeutschland hinein erstreckt. Sein Kern war die Montanindustrie mit der Eisen- und Stahlindustrie, zu denen dann andere an die Kohle gebundene Industrien sowie Produktionsstätten der Konsumgüterindustrie hinzukamen. Predöhl nennt diese Periode die Periode der Integration. Diese Integration ist transportbedingt, denn die Eisen- und Stahlindustrie entsteht in der Nähe der Kohle, und ihre Standorte sind durch die transportbedingten Absatzradien deutlich gegeneinander abgegrenzt. So entsteht eine unikonzentrische, auf ein großes Industriegebiet ausgerichtete Weltwirtschaft. Der Verkehr, dessen Träger Dampfschiffahrt und Eisenbahn werden, hat diese umfassende Weltwirtschaft erst möglich gemacht. Die Form, in der die Weltwirtschaft wächst, ist der Konjunkturzyklus.

Er wird zunächst entscheidend durch die Wachstumsbewegung der Industrie ausgelöst, doch schon in dem letzten Zyklus vor der Mitte des 19. Jahrhunderts beeinflußt die Eisenbahn sein Entstehen, und die Verkehrsentwicklung paßt sich durch den schnellen Ausbau des Eisenbahnnetzes der Industrieentwicklung an.

Etwa um die Mitte des 19. Jahrhunderts löst die Periode der Expansion die der Integration ab. Sie dauert bis zum ersten Weltkrieg. In dieser Zeit wird Amerika industriell erschlossen. Das ist das Werk der Seeschiffahrt, die die Arbeitskräfte aus Europa, wo sich die Bevölkerung gewaltig vermehrt, nach den menschenarmen USA über den Atlantik befördert. Um Pittsburgh und Chicago entsteht ein zweites industrielles Gravitationszentrum, und zwischen dem europäischen und dem amerikanischen Kerngebiet wird der Nordatlantik zur größten Verkehrsstraße der Welt. Das amerikanische und das europäische Gravitationsfeld durchdringen sich gegenseitig. Aus der unikonzentrischen Weltwirtschaft entsteht die bikonzentrische. Träger des Verkehrs sind jetzt Eisenbahn, Binnenschiffahrt, Seeschiffahrt und der Telegraph. Die Konjunktur wird jetzt durch die Eisenbahn bestimmt, denn die Schienennetze in den europäischen Industrieländern werden bis zum Beginn des letzten Viertels des 19. Jahrhunderts im allgemeinen vollendet. Dann aber nimmt auch die Bedeutung der Eisenbahn für die Auslösung der zyklischen Konjunkturbewegung ab. Kennzeichen ist das ungeheure Wachstum der amerikanischen Industrie, vor allem begünstigt durch den ersten Weltkrieg.

Nach 1918 folgt auf die Periode der Expansion der Weltwirtschaft die Periode der Intensivierung. Europa erholt sich von den Schäden des ersten Weltkrieges, die Industrie in den USA wächst in einem nicht geahnten Ausmaß, und hinzu kommt die Industrialisierung der Sowjetunion, die aus der bikonzentrischen Weltwirtschaft eine trikonzentrische macht. Allerdings schließt sich das entstehende russische Gravitationsfeld in weitem Umfang gegenüber der übrigen Weltwirtschaft ab. In dieser Periode dehnt sich der Eisenbahnbau nur noch in den neu entwickelten Gebieten aus, in der Binnen- und später auch in der Seeschiffahrt beginnt der Dieselmotor die Dampfkraft zu verdrängen. Außerdem greift in der Seeschiffahrt eine immer weiter sich entwickelnde Spezialisierung Platz. Zu einer stärkeren Intensivierung des Verkehrs führen Funk, Fernschreiber, Rohrleitungen zur Beförderung von Öl und Gas, Leitungen zum Übertragen von elektrischer Energie und dann vor allem Kraftwagen und die Luftfahrt. Doch die neuen Verkehrsmittel verdrängen nicht etwa die alten, aber sie geraten mit ihnen in Wettbewerb. Und damit tauchen schwierige Probleme der Eingliederung der Verkehrsmittel und der Arbeitsteilung zwischen ihnen auf. Die konjunkturelle Entwicklung ist durch die Wirtschaftspolitik der Staaten nach dem zweiten Weltkrieg weitgehend abgeschwächt. Man ist bestrebt, an Stelle der zyklischen Bewegung ein möglichst kontinuierliches Wachstum der Volkswirtschaft zu setzen. Den Anstoß zum industriellen Wachstum gibt jetzt nicht mehr

die Eisenbahn, sondern wohl mehr der Kraftwagen und die Automobilindustrie. Es hat den Anschein, als ob in der Periode der Intensivierung der Verkehr wieder die Tendenz hat, der Produktionsentwicklung vorauszueilen. Wenn nun aber das Wachstum der Volkswirtschaft von den Staaten gesteuert wird, so ergibt sich die schwierige Frage, wie die langfristige Verkehrsentwicklung mit der Wirtschaftsentwicklung in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Die Entwicklung hat zu einem Nebeneinander von Verkehrsmitteln von unterschiedlichen Betriebsformen und Transportmärkten geführt. Die Eisenbahn ist nach wie vor das klassische Verkehrsmittel der Kontinente. Sie hat entweder als staatliches Verkehrsmittel ein gesetzliches Monopol inne, oder aber, wo sie als privates Unternehmen geführt wird, unterliegt sie der Tendenz zur Konzentration, verursacht durch die infolge der großen Kapitalinvestitionen hohen fixen Kosten. Die dadurch entstehenden großen Unternehmen hatten die Möglichkeit, sich am Markt eine beherrschende Stellung zu verschaffen, die zum Monopol tendierte und den Staat zwang, sich ein weitgehendes Kontrollrecht zu sichern. Binnenschiffahrt, Seeschiffahrt, Kraftwagen und Luftfahrt standen dagegen unter dem Gesetz des Wettbewerbs und schwächten schließlich die Monopolstellung der Eisenbahn. Damit ist die Frage des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Kraftwagen für den Verkehr auf dem Lande zum großen internationalen Problem der Verkehrspolitik geworden. Predöhl ist sich über die Problematik des Transportkostenvergleichs klar, wenn man auf diesem Wege Grundsätze für eine Arbeitsteilung zwischen den Transportmitteln gewinnen will. Er sucht deswegen mit Hilfe der Realkosten zu einem wenigstens annähernden Ergebnis zu kommen. Er meint, eine grobe Kenntnis der Realkosten „im Sinne des Aufwandes von Produktionsmitteln unter verschiedenen Bedingungen“ böte für die Lösung des Problems der Arbeitsteilung auch Anhaltspunkte, die für eine Neuordnung des Tarifwesens von Wert sein könnten. So vergleicht er die Kosten je Leistungseinheit eines 1000-t-Kahnes auf dem Rhein mit denen eines geschlossenen Güterzuges von 20-t-Wagen in den verschiedenen Relationen und kommt dann zu dem Schluß, daß die Arbeitsteilung zwischen Binnenschiffahrt und Eisenbahn im Westen des europäischen Kontinents sich mehr oder minder auf das durch die Realkosten bestimmte Verhältnis eingespielt hätte. Im Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen liegt nach den von Predöhl angegebenen Ergebnissen eines Gutachtens von Morgenthaler-Wollert der Schnittpunkt der Kostenkurven des 20-t-Lastzuges und des 20-t-Güterwagens für unverpackte Ladungen etwa bei 200 km Versandweite. Das sind natürlich nur sehr rohe Schätzungen, die wieder eine Reihe von Fehlerquellen enthalten. Aber sie können ergänzt werden, wenn man für deutsche Verhältnisse die Repräsentativerhebung des Statistischen Bundesamtes vom Jahr 1952 für die Verkehrsleistungen des Lastkraftwagens heranzieht. Mit Recht bemerkt Predöhl, daß der Versuch der Deutschen Bundesbahn, dem

Lastkraftwagen im Haus-zu-Haus-Verkehr dadurch Abbruch zu tun, daß man Güterwagen auf ein Fahrgestell setzt, das dann mit einem Traktor über die Straßen befördert wird, „eine technische Groteske, die keiner Realkostenprüfung standhält“, sei.

Die Frage des Wettbewerbs zwischen Kraftwagen und Eisenbahn mündet schließlich in das Problem der Transportpreise und ihrer Gestaltung. Hier sucht Predöhl vor allem dadurch Klarheit zu schaffen, daß er sich zunächst einmal von den vorhandenen Tariftheorien von Ulrich bis Spieß löst, die alle das Tarifproblem im Wesentlichen vom Standpunkt der Verwaltung aus betrachtet haben. Außerdem aber hat man politische und ökonomische Argumente durcheinander geworfen, wie in der alten Kontroverse, ob der Tarif auf den Transportkosten oder auf dem Wert der zu transportierenden Güter aufzubauen sei. Dabei liegt die Vorstellung zugrunde, daß der Werttarif der gerechtere sei, weil er mehr den gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten entspräche, während die Tarifierung nach den Kosten des Transports im Wesentlichen auf die Betriebsökonomie des Transportunternehmens abgestellt sei. Aber, so bemerkt Predöhl, die Werttarifierung kann ebensogut den Grundsätzen der Betriebswirtschaft entsprechen, wie die Tarifierung nach den Kosten volkswirtschaftlichen Belangen Rechnung zu tragen vermag. Klarheit kann man in dieser Frage nur gewinnen, wenn man auf die ökonomische Theorie zurückgreift, was dann Predöhl auch tut. Die Gestalt ist das Verkehrsmonopol, und so ergibt sich das Gesetz aus der Theorie des Monopolpreises. Die ökonomische Eigenart der Verkehrsmonopole besteht in dem hohen Anteil der fixen Kosten an den Gesamtkosten, denen gegenüber die variablen Kosten zurücktreten. „Der günstigste Preis ist für das Verkehrsmonopol bei jeder einzelnen Leistung derjenige Preis, der den höchsten Umsatzgewinn und damit den höchsten Beitrag zur Deckung der fixen Kosten leistet.“ Bei elastischer Nachfrage kann der Monopolist nun eine Preisdifferenzierung u. U. bis herab zu den variablen Kosten eintreten lassen. Diese Preisdifferenzierung wird dadurch begünstigt, daß es kaum möglich ist, die fixen Kosten exakt den einzelnen Verkehrsleistungen zuzurechnen. „Aber die Nichtbeachtung der Kosten in jedem Einzelfall widerspricht der Monopoltheorie.“ Die Grenzen der Preisdifferenzierung liegen dort, wo die monopolistischen Interessen der Eisenbahn, also die Ökonomie des Betriebes, verletzt werden. So sind die Kosten auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Elastizität der Nachfrage maßgebend für die Gestaltung der Tarifsätze. Die Elastizität der Nachfrage ist einmal bedingt durch die Möglichkeit, Transportleistung durch Produktion und dann Produktion durch Transportleistung zu substituieren. Außerdem kommt noch für die einzelnen Verkehrsmittel hinzu, wie weit es möglich ist, die Leistung des einen Transportmittels durch die des anderen zu ersetzen. Gerade dieses Moment tritt im Wettbewerb zwischen Eisenbahn und Kraftwagen in Erscheinung.

Eine Analyse der Kosten nimmt Predöhl nicht vor, ebensowenig beschäftigt er sich mit dem Problem, wie sie den einzelnen Verkehrsakten zugerechnet werden könnten. Diese Fragen gehören auch nicht in das Gebiet der theoretischen Nationalökonomie, sondern in die Betriebswirtschaftslehre des Transportes. Sie sind mit anderen Methoden von Illetschko und für die frühere Deutsche Reichsbahn von Tecklenburg mit hinlänglicher Genauigkeit gelöst worden.

Eine weitere Unklarheit in der Tarifdiskussion ist der Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit. Predöhl nennt solche Tarife gemeinwirtschaftlich, die im Interesse der Volkswirtschaft vom Interesse der Betriebswirtschaft abweichen. Doch das bedeutet nicht, daß solche Tarife, die den betriebswirtschaftlichen Interessen des Verkehrsunternehmens Rechnung tragen, gegen die Interessen der Volkswirtschaft verstößen. Damit ist das Problem der Gemeinwirtschaftlichkeit der Tarife auf einen festen Boden gestellt. Aus der Begriffsbestimmung von Predöhl ergibt sich, daß man zwei Arten gemeinwirtschaftlicher Tarifpolitik unterscheiden kann: Nämlich einmal eine Preisdifferenzierung, die sich nicht mit den Grundsätzen der Betriebsökonomie, sondern nur mit volkswirtschaftlichen Grundsätzen verträgt, und dann eine Preisdifferenzierung die „vor der Grenze der Deckung der proportionalen Kosten nicht Halt macht“. Eine solche gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik ist aber, wie Predöhl betont, nur im Rahmen der Monopolstarife möglich. Dagegen spricht Predöhl solchen Tarifen nicht das Prädikat der Gemeinwirtschaftlichkeit zu, die sich unter den variablen Kosten bewegen, um einem anderen Verkehrsmittel mit Erfolg im Wettbewerb entgegentreten zu können.

Von dieser gemeinwirtschaftlichen Tarifpolitik trennt Predöhl scharf die gemeinwirtschaftliche Finanzierung. Mit Napp-Zinn unterscheidet er vier Prinzipien der Finanzierung: das Überschußprinzip, das Zuschußprinzip, das Kostendeckungsprinzip und das Prinzip des freien Genußgutes. Gemeinwirtschaftlich kann ganz allgemein jeder Betrieb genannt werden, der seine Gewinnchancen nicht ausnützt. Aber man kann dieses Prinzip der Finanzierung nicht mit den Grundsätzen der Tarifpolitik vermengen, weil sonst die entscheidenden Unterschiede verlorengehen würden.

Die Schärfe der gewonnenen Begriffe wird fruchtbar, wenn in Verbindung mit der Monopoltheorie das Problem der vertikalen und horizontalen Staffel im Eisenbahngütertarif, der Ausnahme-Wettbewerbs- und Unterstützungstarife behandelt wird. Gerade die Unterstützungstarife, die notleidenden Produzenten oder Gebieten helfen sollen, können, solange sie nur wenig mehr als die variablen Kosten decken, durchaus dem ökonomischen Interesse des Monopols dienen. Da in solchen Fällen die Elastizität der Nachfrage nach Transportleistung groß ist, würden der Eisenbahn ohne die Unterstützungstarife diese Transporte entweder ganz oder zu einem erheblichen Teil verlorengehen, so daß es das betriebswirtschaftliche Interesse der Eisenbahn gebietet, solche Tarife zu gewähren. Es brauchen

also Unterstützungstarife keineswegs immer eine gemeinwirtschaftliche Belastung der Eisenbahn zu sein. Wohl aber ist es die Betriebspflicht, sobald dadurch die Eisenbahn gezwungen wird, unwirtschaftliche Nebenlinien im Betrieb zu halten. Dagegen rechnet Predöhl im Gegensatz zu der sonst häufig vertretenen Meinung die Beförderungspflicht nicht zur gemeinwirtschaftlichen Belastung der Eisenbahn. Wenn daher von der Eisenbahn betont wird, daß sie jedes Gut befördern müsse, während der Kraftwagen sich die lukrativen Transporte aussuchen könne, so weist Predöhl dieses Argument mit dem Hinweis zurück, daß der Kraftwagen diese Möglichkeit der Auswahl nur habe, solange sein Wettbewerb künstlich beschränkt werde, insbesondere solange er an den Eisenbahngütertarif mit seinen Preisforderungen gebunden sei, der den Kostenverhältnissen des Kraftwagens nicht entspricht. Ebenso problematisch ist für den Verfasser die Tarifgleichheit im Raum hinsichtlich ihrer Gemeinwirtschaftlichkeit. Die Tarifgleichheit im Raum bezieht sich nur auf die Regeltarife und die allgemeinen Ausnahmetarife. Jeder andere Ausnahmetarif aber durchbricht nach der Meinung Predöhls bereits die Tarifgleichheit im Raum. So stellt er sehr treffend fest, daß von der Gemeinwirtschaftlichkeit des Eisenbahngütertarifs nicht mehr sehr viel übrig bleibt. Das aber bedeutet natürlich nicht, daß dieser Tarif gegen die Interessen der Volkswirtschaft verstößt. Durch diese Klarstellung hat Predöhl sehr viel dazu beigetragen, die Diskussion in Wissenschaft und Praxis auf einen einwandfreien festen Boden zu stellen, und er hat weitgehend die Identität der volkswirtschaftlichen und betriebsökonomischen Interessen im kontrollierten Monopol tarif aufgezeigt. Brennend bleibt aber dann immer noch das Problem, ob „die Monopolstellung der Eisenbahn so weit geschwächt ist, daß auch das mit dem Monopolinteresse identische gemeinwirtschaftliche Interesse nicht mehr gewahrt ist.“

Unter dieser Frage stand die ganze Tarifpolitik der deutschen Eisenbahn etwa seit 1930. Sie hatte versucht, mit Hilfe einer Reihe unorganischer Tarifreformen dem Wettbewerb des Kraftwagens im Güterfernverkehr entgegenzutreten. Dadurch ging aber der Zusammenhang zwischen horizontaler und vertikaler Staffelung im Eisenbahngütertarif immer mehr verloren, so daß die Systematik des Tarifs untergraben wurde. Predöhl sieht darin einen Abwehrkampf „eines Monopolisten, der seine veränderte Stellung, wenn schon erkannt, so doch nicht anerkannt und eine neue Linie für sein Verhalten noch nicht gefunden hat“. Deshalb: „Je besser die Eisenbahnen in Zukunft ihrem betriebswirtschaftlichen Interesse folgen, je feiner sie die unterschiedliche Elastizität der Nachfrage in Rechnung stellen werden, um so besser vermögen sie unter den Bedingungen des geschwächten Monopols den gemeinwirtschaftlichen Interessen zu dienen.“

Damit ist der zentrale Punkt der Verkehrspolitik auf dem Lande angeschnitten. Die Probleme gliedern sich für Predöhl einmal um die Schmollers Jahrbuch 79, 1

Ordnung des Verkehrs, die ohne ein Eingreifen des Staates nicht wiederhergestellt werden kann, und zweitens um die Ausrichtung des Verkehrs auf bestimmte Ziele der Volkswirtschaft. Das erste Gebiet nennt Predöhl die Ordnungspolitik, das zweite die Strukturpolitik.

Auf dem Gebiet der Verkehrspolitik sind Ideologien zum Instrument im Kampf der Interessen geworden. Deswegen hält Predöhl mit Recht eine „pragmatische“ Haltung gegenüber den Problemen der Verkehrspolitik für geboten. Es handelt sich doch heute nur „um die Modalitäten einer mehr oder weniger unmittelbaren oder mittelbaren lenkenden Wirtschaftspolitik“. Der Automatismus des Marktes als regelnden Prinzips ist im Verlauf der großen Krise der zwanziger und dreißiger Jahre des 20. Jahrhunderts nicht zufällig zusammengebrochen. „Damit ist der Freiheitsgrad der wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf einen verhältnismäßig engen Raum beschränkt worden.“ Die Konflikte ergeben sich aus dem Nebeneinander der unterschiedlichen Markt- und Betriebsformen und dann aus dem engen Marktzusammenhang der einzelnen Verkehrsmittel, die eine Markteinheit bilden.

Die Strukturpolitik ist enger als die Ordnungspolitik mit politischen Fragen verbunden, und an ihnen kann die Wissenschaft nicht vorübergehen. Diese Politik ist auf bestimmte Ziele ausgerichtet, die rational nicht in ihrer Notwendigkeit beweisbar sind. Predöhl sucht auch hier zu einer pragmatischen Lösung zu kommen, indem er eine statische und eine dynamische Strukturpolitik unterscheidet. Die erste bemüht sich, „innerhalb der Volkswirtschaft die Proportionen zu Gunsten wirtschaftspolitischer Ziele zu verschieben“, während die zweite das Wachstum der Volkswirtschaft in bestimmter Richtung zu lenken sucht. Verkehrspolitik ist aber nichts anderes, als daß politische und wirtschaftliche Kräfte auf bestimmte Ziele zusammenwirken. Der Leitgedanke, unter dem dieses Zusammenwirken erfolgt, ist nicht immer die rationale Erkenntnis wissenschaftlicher Forschung. Daher kann die Wissenschaft auch nur Leitbilder geben, an denen es sich zeigt, wohin Abweichungen vom Boden der rein rational gewonnenen Erkenntnisse führt. Inwieweit die Politiker die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschungen verwenden wollen, muß ihrer verantwortlichen Entscheidung überlassen bleiben. Das ist die Auffassung Max Webers, der Predöhl hier folgt.

Das aktuellste Problem der Ordnungspolitik ist heute die Ordnung des Verhältnisses von Kraftwagen und Eisenbahn, wo es gilt, eine für die Eisenbahn ruinöse Konkurrenz des Kraftwagens zu verhindern. Die bisherige Konzessions- und Tarifpolitik haben das Problem nicht gelöst. Predöhl tritt für eine liberalere Konzessionspolitik ein, ohne allerdings auszuführen, wie sie aussehen soll. Er meint, es sei nicht Aufgabe eines Grundrisses, Vorschläge für die Ausgestaltung des Konzessionsverfahrens zu machen. Sicher gehen die Einzelheiten weit über den Rahmen des Grundrisses hinaus, aber hier wäre Gelegenheit, ein Leitbild zu geben, dessen Darstellung

sehr wohl in den Bereich der Wissenschaft gehört. Man wird ihm allerdings widersprechen müssen, wenn er meint, daß der sicher übermäßig ausgedehnte Werkverkehr durch ein Straßenentlastungsgesetz eingeschränkt werden müsse. Die Entrüstung über den von der Bundesregierung seiner Zeit vorgelegten Entwurf erscheint ihm vom Gesichtspunkt einer pragmatischen Verkehrspolitik nicht verständlich. Aber gerade dieser Entwurf widerspricht einer pragmatischen Verkehrspolitik, die doch bestrebt ist, das Zweckmäßige auf möglichst unkompliziertem Wege zu erreichen. Der Gesetzentwurf enthält einen Verbotskatalog solcher Waren, die nicht vom Kraftwagen befördert werden dürfen. Eine solche Maßnahme ist allerdings leicht anzuordnen, aber wenn man an die Durchführung geht, so müssen Verwaltungsorgane eingeschaltet werden. Da aber beginnen die Schwierigkeiten, denn den unteren ausführenden Organen fehlt es an den erforderlichen wirtschaftlichen Kenntnissen, und die Praxis hat gezeigt, daß sie oft wenig Geschick gezeigt haben, wenn es darum geht, Zweifelsfragen zu lösen. Anstatt dann die gegebenen Anweisungen sinngemäß auszuführen, kamen sie zu Lösungen, die zwar der formalen Gerechtigkeit, aber nicht der volkswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit gemäß waren. Der Werkverkehr entspricht doch in weitem Umfang wirtschaftlichen Notwendigkeiten. Wenn er übermäßig ausgedehnt ist, so liegt das auch an der Konzessionierung des Güterfernverkehrs, an seiner Bindung an den Eisenbahngütertarif und nicht zum wenigsten an steuerlichen Gründen, weil die Abschreibungsvorschriften des Einkommen- und Körperschaftsteuergesetzes einen besonderen Anreiz dazu boten.

Was Predöhl gegen die Bindung der Kraftwagentarife an den Eisenbahngütertarif ausführt, kann man voll unterschreiben. Ebenso kann man seiner Forderung zustimmen, daß die Tarife, die für den Kraftwagen Geltung haben sollen, Kostentarife, die nach der Betriebs- und Marktstruktur des Kraftwagens ausgerichtet sind, sein und deswegen vom Eisenbahngütertarif losgelöst werden müssen. Die Kosten können bei der unterschiedlichen Betriebsstruktur des Kraftwagens natürlich nur roh gegriffen werden, aber dabei ist, wie Schmalenbach sagt, „die ökonomische Begrenzung der Ungenauigkeit“ möglich. Die Eisenbahn auf der anderen Seite muß ihre Preisdifferenzierung verfeinern, um die unterschiedliche Elastizität der Nachfrage mit Hilfe von Ausnahmetarifen mehr als bisher auszuschöpfen. Das verlangt ihre geschwächte Monopolstellung. Nur dann vermag sie sich die zentrale Stellung im Güterverkehr zu erhalten, die ihr auch im heutigen Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung zukommt.

Im Rahmen der statischen Strukturpolitik handelt es sich u. a. darum, inwieweit der Tarifpolitik der Eisenbahn eine überragende Bedeutung für die Raumordnung zuzuschreiben ist. Schulz-Kiesow hatte in neuerer Zeit vor allem in seinem Buch über die Eisenbahngütertarifpolitik in ihrer Wirkung auf den Standort der Industrie und die Raumordnung die große Bedeutung der Eisenbahntarifpolitik

hervorgehoben. Aber die Begründungen Schulz-Kiesows sind doch nicht immer schlüssig genug, vor allem, wie Predöhl bemerkt, berücksichtigt er zu wenig die industrielichen Momente. Walter Hamm und Essenwein-Rothe haben schon darauf hingewiesen, daß die Transportkosten und die Gestaltung des Eisenbahntarifs, vor allem der Wertstaffel, nicht die Bedeutung für den Standort und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie haben, wie das Schulz-Kiesow betont. Im Münsterschen Institut für Verkehrswissenschaften ist nun auf Veranlassung von Predöhl durch Erwin Scheele eine eingehende Untersuchung über die Standorts- und Wettbewerbsverhältnisse der Industrie unter dem Einfluß der Gütertarifpolitik entstanden, auf die sich Predöhl stützt. Ohne Zweifel ist die konzentrische Ordnung der Wirtschaft durch die Transportkosten bedingt, aber man muß, wie es auch Predöhl tut, zwischen tarifempfindlichen und tarifunempfindlichen Industrien unterscheiden, bei denen vor allem die Qualität des Standortes entscheidend ist. Damit ist aber die standpolitische Bedeutung der Wertstaffel erheblich geringer und für die Raumordnung der Wirtschaft von nur untergeordneter Bedeutung. Das Raumbild der deutschen Wirtschaft ist, wie Scheele nachweist, seit Jahrzehnten in seinen Grundzügen festgelegt, so daß es von dem Wandel der Tarifpolitik nicht beeinflußt worden ist. Das ist natürlich für die künftige Tarifpolitik der Eisenbahn eine außerordentlich wichtige Erkenntnis, die wir den sorgfältigen Forschungsarbeiten Predöhls und seiner Mitarbeiter verdanken. Es wird in Zukunft möglich sein, daß die Eisenbahn ohne Bedenken ihrem betriebswirtschaftlichen Interessen bei der Tarifgestaltung folgen kann, ohne dabei befürchten zu müssen, raumordnende oder gemeinwirtschaftliche Interessen zu verletzen.

Alle diese Verkehrsprobleme erweitern sich über den nationalen Rahmen hinaus durch die im Gang befindliche europäische Integration. Die große Frage ist, wie eine Verkehrspolitik in einem integrierten Europa aussehen, und welches Tarifsystem dabei gewählt werden wird. „Europa hat ein Interesse daran, daß die unterschiedliche Elastizität der Nachfrage durch eine sorgfältige Preisdifferenzierung berücksichtigt wird.“ Das ist der Grundsatz, den Predöhl aufstellt. Dabei aber wird man nicht außer acht lassen dürfen, daß mit der Größe des Raumes auch die Möglichkeit wächst, daß ein Verkehrsmittel durch das andere substituiert wird, wie das Predöhl an den amerikanischen Verhältnissen dargelegt hat. So wird auch die Tarifpolitik in einem vereinten Europa die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Verkehrsmittel und ihre Substitutionselastizität in Rechnung stellen müssen. Das aber kann durch Tarife, die nur an den Kosten orientiert sind, wie das von der Hohen Behörde der Montanunion erstrebt wird, nicht erreicht werden. Da im übrigen für den Bereich der tarifempfindlichen Montanindustrie die verschiedenen nationalen Tarife bereits miteinander in Einklang gebracht sind, kommt den übrigen Tarifen vom Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit der

verschiedenen nationalen Wirtschaften keine entscheidende Bedeutung zu.

Bedeutsamer ist die Steuerung der Investitionen, die die wichtigste Aufgabe der Konferenz der europäischen Verkehrsminister nach der Auffassung Predöhls sein wird, damit durch eigenmächtiges Vorgehen der einzelnen Mitglieder der EWG nicht strukturelle Veränderungen in den einzelnen nationalen Wirtschaften entstehen, ohne daß man sich vorher darüber gegenseitig ins Benehmen gesetzt hat.

Wenn ich besonders hervorgehoben habe, wie Predöhl das Verhältnis von Eisenbahn und Kraftwagen gestalten will, so habe ich damit eine Frage näher beleuchtet, die heute im Vordergrund des Interesses steht. Aber nicht minder von Bedeutung ist, was er über Seeschiffahrt und Binnenschiffahrt ausführt, wo man merkt, wie nahe ihm diese Fragen als einem Kind Hamburgs und als dem Redakteur des großen Rheinschiffahrtsgutachtens von Harms, Kuske und Most liegen. Mit der gleichen Gründlichkeit und Sachkenntnis werden die Probleme der Luftfahrt und des Nachrichtenwesens behandelt.

Der Reiz des Predöhlschen Buches liegt vor allem darin, daß es den Leser, wenn er einmal angefangen hat, sich damit zu beschäftigen, nicht wieder losläßt. Durch die Eleganz seiner Beweisführung und durch ihre Schlüssigkeit wird seine Lektüre ein Genuß. Es stellt somit eine notwendige und wertvolle Bereicherung nicht nur der deutschen, sondern auch der internationalen Literatur über das Verkehrswesen und die Verkehrspolitik dar.

W. M. Frhr. v. Bissing - Berlin

Esenwein-Rothe, Ingeborg: *Die Verkehrs-Effizienz. Versuch einer Erfassung und Messung der raumwirtschaftlichen Leistung von einseitig angeschlossenen Nebenbahnen.* (Sozialwissenschaftliche Abhandlungen, herausgegeben von der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft, Wilhelmshaven-Rüstersiel, Heft 5.) Berlin 1956. Verlag Duncker & Humblot. 137 S.

Aus dem Rückblick der nichtbundeseigenen Eisenbahnen auf 1957 ergibt sich, daß von den 181 Unternehmen 145 mit Defizit abgeschlossen haben — 1953 waren es noch 125 (W. M. Frhr. v. Bissing, Verkehrspolitik, Berlin 1956, S. 84) —, nur 3 bis 4 vH davon einen bescheidenen Gewinn abwarfen, in den Jahren nach 1945 über 20 Betriebe stillgelegt worden sind und daß die öffentlichen Gebietskörperschaften, in deren Besitz sich die Mehrheit des Kapitals dieser Verkehrsträger befindet, auf Aufrechterhaltung der Betriebe beharren, zumeist jedoch ohne die notwendige Unterstützung zu konzedieren. Die Existenzfähigkeit der Nebenbahnen hat sich also insgesamt unentwegt verschlechtert. Auf Grund des Gesagten freilich keine Überraschung, da demnach noch immer gilt, was bereits W. Hamm (Schiene und Straße, Heidelberg 1954, S. 102) schrieb, daß in bezug auf die un-

rentablen Nebenstrecken nichts Entscheidendes unternommen worden ist, und das die Finanzkraft der Betroffenen zermürbende Versäumnis röhrt in erster Linie, derselben Quelle (S. 104) zufolge, von der Uneinigkeit in der Frage her, ob und inwieweit eine Auflassung von Nebenbahnen „überhaupt zweckmäßig wäre“. Schließlich und endlich besteht eben doch „ein erheblicher Teil des Verkehrs der nichtbundeseigenen Eisenbahnen“ aus Zubringerdienst von und zur Bundesbahn (W. M. Frhr. v. Bissing, a.a.O., S. 84), in der Schweiz hat übrigens selbst unter der vermehrten Konkurrenz der Straße „der Wert der Privatbahnen als Zubringer zur SBB“ nicht ab-, sondern „entschieden zugenommen“ (W. Kesselring, Das Eisenbahngesetz beseitigt Unrecht, Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 262 vom 24. 9. 1957). Wenn nun Hamm zur Lösung des Problems „die Umstellung vom Schienen- auf den Straßenverkehr“ anregte und dabei auf die zu dem Zweck u. a. von Bern gewährten Staatszuschüsse an nicht rentierende Privatbahnen abhob, so hat sich der Vorschlag inzwischen, soweit wenigstens die westdeutsche Personenbeförderung in Betracht kommt, als empfehlenswert herausgestellt. Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen erhöhten 1957 abermals die Zahl ihrer Omnibuslinien und konnten hierdurch auf dem Netz unter voller Deckung der Kosten erstmalig eine größere Einnahme als im Personenverkehr auf der Schiene verbuchen. Abgesehen davon, daß der Omnibusbetrieb nicht überall durchführbar ist, dem Hauptanliegen, Rentabilität und Erhaltungswürdigkeit der einzelnen Nebenstrecken, insbesondere mit Güterverkehr, zu eruieren, hilft indessen auch das Resultat nicht viel weiter.

Man muß es daher außerordentlich begrüßen, daß Esenwein-Rothe ungeachtet der Schwierigkeiten, die schon Beschaffung und Auswertung der nötigen Unterlagen erwartet ließen, das Unterfangen gewagt hat, den „raumwirtschaftlich-produktiven“ Effekt von Nebenbahnen zu messen. Zur Auffindung des „Produktivitätsmaßes“, das treffend mit „Verkehrseffizienz“ benannt wird, sind unter kluger Beschränkung auf einseitig angeschlossene Nebenbahnen (Stichbahnen) einleitend die Verkehrsräume je nach sozialer und wirtschaftlicher Struktur abgesteckt sowie die Bahnen ihrer Aufgabe gemäß klassifiziert worden; im Anschluß hieran werden die Verkehrsaufkommen, getrennt nach Personen- und Güterverkehr, in den verschiedenen Raumwirtschaften erfaßt bzw. geschätzt und zur Ergänzung die tatsächliche Transportleistung der Stichbahnen sowohl streckenmäßig als auch zeitlich untersucht, weil die beiden Komponenten lediglich zusammen „ausschlaggebend für die räumliche Verkehrseffizienz und damit für die Erhaltungswürdigkeit eines Verkehrsmittels“ seien (S. 77). Um die „Wirtschaftlichkeit“ der einzelnen Bahntypen vollends begutachten zu können, müßten natürlich ferner die angewandten Tarife und die aufge laufenen Kosten herangezogen werden. Der Ertrag der Nebenbahnen hänge zwar wie bei der Bundesbahn weitgehend von den angeordneten Tarifsets ab, aber die Einnahme der einzelnen Stichbahn bestimme sich vor allem durch deren jeweilige Funktionsart. Hingegen erlaube

die kameralistische Abrechnungsmethode keine genaue Aufschlüsselung der Kosten, so daß man notgedrungen „ausschließlich auf den zwischenbetrieblichen Vergleich von produktiver Verkehrsleistung und den daraus erzielten Einnahmen“ angewiesen sei (S. 112). Aus dem gegebenen Datenkranz — zur praktischen Erprobung wurden konkrete Zahlen von Niedersachsens Stichbahnen in der Annahme exzerpiert, daß diese einen repräsentativen Querschnitt verkörpern — errechnet auch die Verfasserin zuerst „eine Leistungs-Meßziffer“, um alsdann die auf diese Weise gewonnenen Einheiten der Verkehrsleistung in Beziehung zu den Ist- und Soll-Einnahmen zu setzen. Die Verkehrs effizienz sei folglich „das relative Deckungsverhältnis zwischen Beförderungsleistung“ und den wirklich vereinnahmten Entgelten, und mit ihrer rechenbaren Größe könne „die Funktion der Bahn am Erwartungswert der Durchschnittseinnahme gemessen werden“ (S. 123 ff.).

Mögen die Vorbehalte, die Esenwein-Rothe selbst im Laufe der Analyse z. B. wegen der Quantität und Qualität des verarbeiteten Materials anmeldet, mehr oder minder begründet sein, sie bezeugen allein hochgradige Gewissenhaftigkeit; in der prinzipiellen Linie erscheint das eingeschlagene Ermittlungsverfahren absolut einleuchtend. Wo immer die Stillegung oder Einschränkung einer Nebenbahn keinen Aufschub duldet, möchte man wünschen, daß vor definitiver Beschuß fassung unter allen Umständen der Lehre dieser Schrift entsprechende Erhebungen getätigter werden.

Arthur Dissinge r - Ravensburg

H e e c k t , H u g o : *Der Verkehr als Integrationsfaktor der Europawirtschaft.* (Kieler Studien, Forschungsberichte des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Nr. 39.) Kiel 1956. VIII, 106 S., 1 Schema.

In der im Prinzipiellen auch fürderhin als Ratgeber höchst brauchbaren Schrift werden zuerst, getrennt nach Verkehrsträgern und internationalen Organen, die Leistungen ausführlich abgehandelt, die seit dem 19. Jahrhundert bis zum Römervertrag der EWG in bezug auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit im Verkehrswesen, sei es technisch oder wirtschaftlich, vollbracht worden sind, und diese wohl überlegte Inventur verdient deswegen ganze Aufmerksamkeit, weil aus ihr ohne weiteres hervorgeht, daß der Verkehr bereits lange Zeit, ehe der Begriff Integration zum täglichen Brot gehörte, über die Landesgrenzen hinweg gemeinsam bestimmte Fragen regelte und folglich ein Faktor ist, der, um mit P. Beyer (Verkehrspolitik im Gemeinsamen Markt, Der Volkswirt Nr. 16, vom 19. 4. 1958) zu sprechen, „aus sich die Tendenz zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit“ entwickelte. Ungeachtet der in den einzelnen Ländern durch die Motorisierung graduell verschiedenen ramponierten Einheit des Verkehrs wird freilich seine globale Integration auf europäischer Ebene, deren Möglichkeit der Verfasser alsdann im zweiten Teil seiner Studie jeweils im Blickwinkel der Produktivitätssteigerung von Europas Wirtschaft und Ver-

kehr erforscht, dadurch ausnehmend kompliziert, daß der Verkehrssektor außerökonomischer Aufgaben wegen in viel höherer Potenz staatlichen Eingriffen unterliegt als die anderen Wirtschaftssparten, das Maß der Intervention jedoch von Land zu Land differiert. Gemeinwirtschaftliche Rücksichten seien insonderheit den westdeutschen Verkehrstarifen immanent, und nachdem das System in seiner Totalität kaum von den übrigen Ländern anerkannt werden würde — eine Annahme, die nicht abwegig sein dürfte, da in Frankreich z. B. Straßenverkehrsunternehmen und Binnenschiffahrt einen ungemein starken Rückhalt in der Politik haben (vgl. A. Frisch, Frankreich und der europäische Verkehr, *Wirtschaftsdienst*, 38. Jahrg., 1958, S. 37) —, müsse eben auf irgendeine Kompromißlösung ausgewichen werden, etwa in der Gestalt, wie sie die Montanunion anwende. Demgegenüber stellt A. Predöhl (Harmonisierung der europäischen Eisenbahntarife, *Der Volkswirt* Nr. 13 vom 29. 3. 1958) allerdings fest: „Gemeinwirtschaftliche Tarifpolitik könnte es, wenn überhaupt, nur im Sinne einer europäischen Gemeinwirtschaftlichkeit geben“; dem folgendem Satz: „Eine partikulare Gemeinwirtschaftlichkeit in den einzelnen Staaten widerspricht der Harmonisierung in jeder Form“, möchte man indessen um der klaren Sicht willen anfügen, daß über den Inhalt des Begriffes Harmonisierung wiederum nicht bloß im Inland (vgl. M. W. Frhr. v. Bissing, *Die verkehrspolitische Bedeutung der Montan-Union*, in diesem Jahrbuch, 76. Jahrg., 1956, S. 356), sondern gerade im Ausland einstweilen lediglich Mutmaßungen kursieren. Eine authentische Definition der Harmonisierung wird auch wahrscheinlich so lange nicht zu erwarten sein, als das „Integrationschaos“, so nennt Heeckt den übrigens inzwischen nicht veränderten Zustand, blüht und gedeiht. Dessen Beseitigung setze aber „einen einheitlichen politischen Willen“ voraus, und eine solche Willensbildung bedarf ohne Frage der Zeit und Geduld, was überdies in Bonn anlässlich der Neuregelung der Maße und Gewichte für Lkw keineswegs verhehlt worden ist.

Arthur Düssinger - Ravensburg

Sannwald, Rolf / Stohler, Jacques: *Wirtschaftliche Integration*. Theoretische Voraussetzungen und Folgen eines europäischen Zusammenschlusses. Mit einem Geleitwort von Albert Coppé, herausgegeben von Harry W. Zimmermann. (Veröffentlichungen der List Gesellschaft, Reihe B: Studien zur Ökonomik der Gegenwart, herausgegeben von Erwin von Beckerath und Edgar Salin, Band 8.) Basel und Tübingen 1958. Kyklos-Verlag und J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). XIV, 245 S.

Die Fragestellungen dieser Schrift sind in laufendem Gedankenaustausch zwischen Mitgliedern des wissenschaftlichen Ausschusses der List Gesellschaft und den Experten der Hohen Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl entwickelt worden. Die beiden Schweizer Autoren haben die Ergebnisse dieses Gesprächs zwischen Theorie und Praxis ergänzt durch unmittelbare Fühlung-

nahme mit leitenden Wirtschaftlern der Kohlen- und Stahlindustrien und -verbände in Deutschland und Frankreich und das so gewonnene Material „unter rigoroser Anwendung der Lehren und Regeln moderner Wirtschaftstheorie“ (S. VIII) analysiert. Im ganzen ist daraus eine Theorie der ökonomischen Integration entstanden, wie sie in ähnlicher Geschlossenheit und Reichweite bisher noch nicht vorlag.

Die Verfasser behandeln einleitend die „relative Stagnation Europas“, seine anachronistische Wirtschaftsstruktur als Folge der Desintegration und legen insbesondere dar, daß die in der „neuen Etappe der industriellen Revolution“ (Salin) gestellten Aufgaben im kleinen Rahmen der einzelnen europäischen Volkswirtschaften nicht mehr bewältigt werden können. In den beiden folgenden Kapiteln werden die Voraussetzungen und Konsequenzen „allgemeinen Freihandels“ und „regionalen Freihandels“ (und hier vor allem die Probleme des Meistbegünstigungsprinzips, der Zollunion und einer Freihandelszone) in eindrucksvoller theoretischer Vertiefung untersucht. Das dritte Kapitel behandelt die funktionelle und institutionelle Methodik der Integration (als Beispiel partieller Integration die Montanunion), ferner die Übergangsschwierigkeiten eines regionalen Präferenzsystems und zeigt, wie die in einer Transformationsperiode drohenden Störungen und Verlustrisiken ausgeschaltet oder überbrückt werden können. Im vierten Kapitel gehen die Autoren den währungs- und stabilisierungspolitischen Erfordernissen einer Integration nach und rücken den regionalen, internen und externen Zahlungsbilanzausgleich in den Mittelpunkt ihrer Erörterungen. Die beiden abschließenden Kapitel gelten den Einflüssen der Fiskalpolitik auf die internationale Wohlstandsmaximierung (unter Berücksichtigung der steuertechnischen Aspekte) und der Mobilität der Produktionsfaktoren sowie — ausgehend vom Ohlin-Heckscher-Theorem — der Angleichung der Faktorpreise. Im Anhang werden die konkreten Ziele und die mannigfachen praktischen Detailfragen regionaler Integration an den Erfahrungen der Benelux demonstriert.

Wir schulden der List Gesellschaft und den beiden Autoren Dank für diese wissenschaftlich-methodisch mustergültige und wirtschaftspolitisch ertragreiche Studie, die einen Begriff davon gibt, welche Fülle verwickelter Probleme und weittragender Entscheidungen sich hinter dem heutzutage oftmals im Übermaß strapazierten Terminus „Integration“ verbirgt. So mag auch der von Cappé (dem Vizepräsidenten der Hohen Behörde) in seinem Geleitwort geäußerte Wunsch einem vordringlichen Bedürfnis supranationaler Verwaltungspraxis entspringen, daß es darauf ankomme, „die Logik der Integrationsidee den interessierten Kreisen zu erhellen“. Leider wurde des für Wissenschaft und Praxis gleich unentbehrlichen Beitrags der Integrationsstatistik nicht ausreichend gedacht. Fritz Belows Buch „Wirtschaftsintegrationen und Integrationsstatistik“ (Berlin 1957) blieb — offenbar aus redaktionellen Zeitgründen — außer Betracht.

Antonio Montaner · Mainz

Gemeinsamer Markt für 6 oder 17? Vorschläge zur Verwirklichung einer europäischen Freihandelszone. (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschafts- und Marktfor- schung an der Handels-Hochschule St. Gallen.) Zürich und St. Gallen 1958. Polygraphischer Verlag AG. VI, 188 S.

Die Verhandlungen über die Ergänzung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (der sechs Länder Belgien, Deutschland, Frank- reich, Holland, Italien und Luxemburg) durch eine Freihandelszone, die außer dieser Gemeinschaft auch die übrigen elf Mitgliedstaaten der OEEC. umfassen würde, haben eine ganze Reihe von Schwierig- keiten zutage treten lassen, unter denen der Interessengegensatz zwischen Frankreich und Großbritannien fast unüberwindlich er- scheint. Zweifellos hatte man zu Beginn der Auseinandersetzungen die Problematik eines solchen Gebildes unter den Verhältnissen West- europas und der von ihm abhängigen Überseegebiete nicht in ihrer vollen Tiefe erkannt und der wissenschaftlichen Grundlagenforschung anfänglich nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Inzwischen mehren sich die Versuche, über bloße wirtschaftspolitische Faust- regeln hinaus an die Kernfragen des Abbaus der innereuropäischen Handelsschranken heranzukommen. Die vorliegende Publika- tion, die in dieser Richtung aufklärend und wegweisend wirken möchte, umschließt elf Beiträge, in denen einige der meistdiskutierten Problemkreise einer gründlichen wissenschaftlichen Prüfung unter- zogen werden und die hier der gebotenen Kürze halber nur auf- gezählt seien: Hans Bachmann erörtert „Die Verhinderung von Handelsumlenkungen in einer Freihandelszone“, „Die Integration der Agrarmärkte“, „Das Prinzip der Freihandelszone und das Präferenz- system des Britischen Commonwealth“ und — unter den Betrach- tungen zur Außenwirtschaftspolitik — den Aspekt „Weltwirtschaft“. Hans Christoph Binswanger behandelt das Thema „Aus- weitung oder bloße Verlagerung des Außenhandels in einer euro- päischen Freihandelszone?“ und gibt eine Literaturübersicht zur Theorie der regionalen Wirtschaftsintegration („Handelsausweitung und Handelsverlagerung“). Alfred Bößhardt berichtet über „Außenhandel und Außenwirtschaftspolitik der Schweiz“, Albert Delpréé über „Soziale Aspekte der Freihandelszone“ und Roy F. Harrrod über „Die Koordination der Währungs- und Konjunk- turpolitik in einer europäischen Gemeinschaft“, während Theodor Keller „Die Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmungen in der Freihandelszone“ untersucht und Francesco Kneschau- rek und Wolfgang Eisenbeiß „Die sozialen Leistungen der Arbeitgeber in verschiedenen OEEC-Staaten“ vergleichend darlegen. Der statistische Anhang gibt Aufschluß über die Gliederung des schweizerischen Außenhandels nach verschiedenen Ländergruppen für die Jahre 1945—1957 und über die regionale Verteilung des Außen- handels der OEEC-Länder und dessen Bedeutung im Verhältnis zum Sozialprodukt im Jahr 1956.

Sämtliche Aufsätze zeichnen sich durch profunde Sachkunde und betonte Wirklichkeitsnähe aus, und ihre methodische Anlage läßt die geäußerten Einsichten und Vorschläge weithin unabsehlich erscheinen. Ob freilich der gedämpfte Optimismus, der sie allesamt durchzieht, berechtigt ist, muß vorerst offen bleiben.

Antonio Montaner - Mainz

Bérié, Hermann und Miller, Rudolf: *Gemeinsamer Markt und Euratom*. Vertragswerk vom 25. März 1957 mit Kommentar. Herne-Berlin 1957. Verlag Neue Wirtschafts-Briefe. XV, 379 S.

Bérié und Miller, zwei „Regierungsräte in Bonn“, wie der Titelseite des hier anzuseigenden Buches zu entnehmen ist, haben es — gleichsam in erstem Anlauf — unternommen, das erst Ende März 1957 in Rom unterzeichnete und nunmehr kurz vor Abschluß der nationalen Ratifikationen stehende Vertragswerk über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft möglichst rasch in erläuternder Form zu veröffentlichen. Im Wettlauf mit Zeit und Konkurrenz gelang es den beiden Autoren bereits im Mai 1957, das Manuskript abzuschließen. Ein wahrhaft kühnes Unterfangen, wenn man bedenkt, welche Vielzahl von rechtlichen, wirtschaftlichen, finanziellen, sozialen, politischen und institutionellen Problemgruppen in dieses Rahmenwerk einbezogen ist.

So ist es verständlich, daß der Umfang der Sachbereiche sowie die eilige Fertigung nur eine recht knappe Kommentierung vornehmlich in Verweisform erlaubt haben, wobei sich die beiden Verfasser (mehr) auf die juristischen und (weniger) auf die ökonomischen Aspekte des außerordentlich voluminösen Vertragstextes zwangsläufig beschränken mußten. Und zwar dienen die Anmerkungen ausdrücklich nur dazu, die einzelnen mit Überschriften versehenen Artikel in den Zusammenhang des ganzen Vertragswerkes zu stellen. Auch sollen die Vermerke auf gewisse Folgen einzelner Regelungen aufmerksam machen.

Der an einer schnellen Publikation der Wirtschaftsverträge interessierte Praktiker — wie auch der Theoretiker — wird es dankbar begrüßen, daß den beiden amtlichen Übereinkommen alle Anhänge und Protokolle sowie das Abkommen über Gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften neben der Schlußakte und dem deutschen Entwurf eines Ratifizierungsgesetzes beigefügt worden sind; hat er doch auf diese Weise eine im Augenblick vollständige Dokumentation in Form des vorliegenden Buches zur Hand. Einer raschen Orientierung förderlich ist auch die Einleitung, in der neben einem sehr gedrängten Abriß der Entstehungsgeschichte bestimmte Fragen komplexe zusammengefaßt behandelt werden: So, der territoriale Geltungsbereich der Verträge, der übrigens nicht für alle Bestimmungen einheitlich ist, ferner die wesentlichen finanziellen Belastun-

gen und ihre nationale Aufteilung auf die Mitglieder, woraus sich auch die Stimmanteile ergeben, sowie schließlich eine die Handhabung erleichternde Systematik, der die wichtigsten Maßnahmen der Organe und der Mitgliedstaaten und auch die Termine und zahlreichen Fristen zu entnehmen sind. Ein relativ gut gegliedertes Stichwortverzeichnis erhöht den Wert des Buches als Nachschlagewerk.

Horst Claus Recktenwald - Mainz

Guth, Wilfried: *Der Kapitalexport in unterentwickelte Länder.* (Veröffentlichungen der List-Gesellschaft, Reihe B: Studien zur Ökonomik der Gegenwart, herausgegeben von Erwin von Beckerath und Edgar Salin.) Kyklos-Verlag, Basel, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen 1957.

Die deutsche Literatur ist arm an theoretischen Untersuchungen über die Probleme des Kapitalexports in die unterentwickelten Länder. Wer umfassende Information sucht, muß sich im angelsächsischen Schrifttum umsehen. Mit der vorliegenden Arbeit ist ein überaus wertvoller Schritt zur Schließung dieser Lücke getan. Der Vorzug des Buches liegt in der Tatsache, daß Voraussetzungen, Bedingungen und Wirkungen internationaler Kapitalbewegungen sowohl von seiten der kapitalexportierenden als auch der kapitalimportierenden Länder und die Interdependenz beider Seiten untersucht werden.

War in früherer Zeit Kapitalexport im wesentlichen eine private Angelegenheit, so hat in der jüngsten Vergangenheit der staatliche Kapitalexport ein großes Übergewicht erlangt, sei es in Form direkter Kredite, sei es unter Einschaltung internationaler Institutionen, wie vor allem der Weltbank. Soweit privater Kapitalexport stattfindet, richtet er sich auf Direktinvestitionen, d. h. auf die Übernahme von Beteiligungen und die Errichtung von Tochtergesellschaften statt der alten Form des Erwerbs ausländischer Bonds.

Kapitalexport ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Daß sie bereits durch laufende Zahlungsbilanzüberschüsse erfüllt wären, ist eine weitverbreitete irrite Annahme, bedeutet die daraus entstehende inländische Geldfülle doch keineswegs das Vorhandensein von Kapitalüberschuß. Das Verhältnis zwischen inländischer Ersparnisbildung und Investitionschancen, ausgedrückt in der Höhe des Kapitalzinses, läßt erkennen, ob ein Land strukturell Kapitalexporteur zu sein vermag oder nicht. Daß Länder, die diese Voraussetzung nicht erfüllen, die also einen relativ hohen Kapitalzins haben, trotzdem Kapital exportieren, besagt lediglich, daß aus politischen oder aus Gründen der Sicherung von Absatzmärkten Kapital ausgeführt wird, und ist bewußter Verzicht auf die an sich besseren Möglichkeiten im Inland. Sicherung der Exportmärkte, vor allem im Anlagenexport, ist heute ein wichtiges Thema. Guth unterzieht die in diesem Zusammenhang entwickelten sogenannten gebundenen Anleihen und die übermäßigen langfristigen Lieferantenkredite einer kritischen Untersuchung. Die einen zu beseitigen und die anderen auf das rich-

tige Maß zurückzuführen, setzt die Überwindung eines primitiv bilateralen Denkens und die Wiederherstellung funktionierender internationaler Kapitalmärkte voraus.

Die bedeutendsten Kapitel des Buches sind dem Kapitalimport in die Entwicklungsländer und deren allgemeinen Entwicklungsproblemen gewidmet. Was ein unterentwickeltes Land ist, ist leicht erkennbar, aber schwierig zu definieren. Den aufgeführten Kriterien (geringes Pro-Kopf-Einkommen, geringe Spar- und Investitionsquote usw.) mag hinzugefügt werden, daß auch extrem ungleiche Einkommensverteilung bei möglicherweise relativ hohem Pro-Kopf-Einkommen ein sicheres Indiz ist.

Der wirtschaftliche Fortschritt der unterentwickelten Länder, die die große Mehrheit der Bevölkerung der Erde umfassen, ist eines der politischen und menschlichen Kardinalprobleme unserer Zeit. Der Kapitalbedarf ist unermeßlich, die Kraft der Länder zur Ersparnisbildung gering, allerdings oft noch viel geringer, als es aus ihrer wirtschaftlichen Struktur allein zu erklären ist. Anachronistische Sozialstrukturen — insbesondere das nahezu völlige Fehlen eines Mittelstandes —, Analphabetismus und Mangel an Verständnis für die Erfordernisse moderner Wirtschaft sind oft die wesentlichen Hemmnisse, auch in Ländern mit großem natürlichen Reichtum. Erst mit der Überwindung dieser Schwächen kann die Grundlage für eine erhöhte Bildung inländischen Kapitals geschaffen werden, dem immer die Hauptlast der Entwicklung zufallen wird, wie großzügig Auslandskapital auch bereitgestellt werden mag. Es hat sich im übrigen oft gezeigt, daß die Auslandshilfe der USA leicht verpuffte, während zugleich die sparsam dosierten Anleihen der Weltbank, äußerst sorgfältig vorbereitet und für genau umgrenzte Projekte eingesetzt, hervorragende Ergebnisse zeitigten, vor allem bei gleichzeitiger intensiver Erziehungs- und Beratungstätigkeit.

Die Entwicklungsländer werden einer zentralen Planung ihrer wirtschaftlichen Maßnahmen nicht entraten können. Wo systematisch und rasch die Grundlagen der Energieversorgung, des Transportwesens usw. geschaffen werden müssen, bevor eine private Initiative sich überhaupt entfalten kann, hat es wenig Sinn, einen ideologischen Prinzipienstreit zu entfachen. Bedenklich wird die Sache erst, wenn der Staat anfängt, Initiative über den Bereich der Grundlageninvestitionen hinaus zu entfalten, obwohl private Aktivität mehr leisten kann. Wichtiger ist die Frage, ob die Entwicklungsländer einseitig ihre Industrialisierung vorantreiben oder mindestens pari passu ihre Ernährungsbasis und Rohstoffquellen entwickeln sollen. Sie alle haben die Vorstellung, daß moderne Industrie, vor allem Schwerindustrie, Macht und Reichtum bedeutet, und vergessen dabei, daß die Industrieländer hundert Jahre oder mehr benötigt haben, um ihren heutigen Stand zu erreichen, und daß die Sowjetunion, die diese Entwicklung in einer Generation nachholte, dies nur um den

Preis einer ungeheuren Tyrannie vermochte. Eine gesunde Politik wirtschaftlicher Entwicklung wird sich sowohl zentraler Planung als auch freier Unternehmerinitiative bedienen. Sie wird auf gleichmäßigen Ausbau der Energiebasis, des Transportwesens, der Industrie, der Rohstoffquellen und der Landwirtschaft bedacht sein. Sie wird zugleich durch sozialstrukturelle Maßnahmen die einheimische Kapitalbildung zu fördern und als Ergänzung Auslandskapital anzuziehen suchen. Sie wird bei ihren Bemühungen, das Vertrauen ausländischen Kapitals zu gewinnen, um so erfolgreicher sein, je besser es ihr gelingt, innere und äußere finanzielle Stabilität im Entwicklungsprozeß zu wahren, und je weniger sie zuläßt, durch übertriebenen wirtschaftlichen Nationalismus ausländische Kapitalgeber zu entmutigen.

Guth macht nicht den Versuch, praktische, auf den Einzelfall zugeschnittene wirtschaftspolitische Vorschläge zu unterbreiten. Er bietet vielmehr eine theoretische Grundlegung der vielschichtigen und komplizierten Problematik wirtschaftlicher Entwicklung, und tut dies in so prägnanter, vortrefflicher Weise, daß das Buch verdiente, von allen, die es angeht, studiert zu werden. Es ist im übrigen nicht nur äußerst aktuell, sondern eine genußreiche wissenschaftliche Lektüre.

Wolfgang Jahn - Düsseldorf

Wirtschaftsfragen der freien Welt. Herausgegeben von Erwin v. Beckerrath, Fritz W. Meyer, Alfred Müller-Armack. Frankfurt am Main 1957. Fritz Knapp Verlag. 618 S.

Diese Festgabe für Ludwig Erhard (zu seinem 60. Geburtstag) enthält Beiträge von fast sechzig Mitarbeitern. Wie die Herausgeber in ihrem Vorwort sagen, soll das Werk „in weitgespanntem Rahmen den Bereich jener theoretischen und praktischen Probleme zeigen, die zu klären das Interesse an der Erhaltung der freien Welt und ihrer Werte erfordert“. In der politischen, wirtschaftspolitischen Tätigkeit Ludwig Erhards erscheinen „die Formen der Kraft einer Überzeugung, die von wissenschaftlicher Einsicht und unermüdlichem Wollen getragen wird“. In dem geistvollen Geleitwort von Theodor Heuss heißt es zum Schluß über Sinn und Zweck aller Ökonomie: „Sie hat gegenüber den Armen, Schwachen, Alten die lebenserhaltende Funktion, ein Schicksal nicht zerfallen zu lassen; sie weiß aber auch, deren Sein-Können ruht auf der Chance jener, die ihr Schicksal selber meistern wollen und sollen und es zu meistern vermögen. Die Chance ist in diesem Verständnis ein Synonym der Freiheit.“

Das Hauptgewicht der wissenschaftlichen Beiträge liegt in der Darstellung der „Grundfragen der Wirtschaftspolitik“, der Problematik der „Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung“, der Konjunkturprobleme und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Erich

Welter setzt sich mit den „Zielen der Wirtschaftspolitik“ auseinander. Gibt es objektiv bestimmbarer Ziele der Wirtschaftspolitik? Es ist fast üblich geworden, diese Frage (im Anschluß an Max Weber, Werner Sombart u. a.) zu verneinen. Trotzdem wird von den „selbstverständlichen Grenzen“ gesprochen, die bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu beachten seien, bzw. von dem „richtigen Maß“, das bei wirtschaftspolitischen Zielsetzungen nicht aus den Augen zu verlieren sei. Theodor Pütz („Die wirtschaftspolitische Konzeption“) lehnt — gewiß mit Recht — bloß hypothetische Zielsetzungen ab. „Eine solche „wert-neutrale“, hypothetische Einstellung ist unserer Ansicht nach mit der Selbstverantwortung des Wissenschafters nicht vereinbar; denn sie würde ihn dazu nötigen, auch solchen wirtschaftspolitischen Bestrebungen zu dienen, die er weltanschaulich und ethisch verurteilen müßte.“

Wer sich mit den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigt, muß sich mit der Marktwirtschaftstheorie und Vollbeschäftigungspolitik von J. M. Keynes auseinandersetzen. Dieser Aufgabe unterziehen sich George N. Halm und L. Albert Hahn. Halm meint, Keynes hätte „der mutigen, realistischen Politik Erhards seinen Beifall nicht versagt“. „In Ludwig Erhard hätte er die ihm, Keynes, wesensverwandte Verbindung einer klaren Erfassung der wesentlichen Grundprinzipien der Marktwirtschaft mit der mutigen Anpassungsfähigkeit an die enormen Schwierigkeiten bewundert, die dem deutschen Wirtschaftsaufstieg entgegenstanden; und er hätte sich über die durch Erhard glänzend bewiesene praktische Lebensfähigkeit der Marktwirtschaft mit denen gefreut, die wesensfremde Eingriffe als gefährlich ablehnen, ohne aber das Recht aufzugeben, die Marktwirtschaft den sozialen Forderungen unserer Zeit anzupassen.“

In der Marktwirtschaft muß aber nicht nur sozialen Forderungen Rechnung getragen werden. Das öffentliche Interesse rechtfertigt auch staatliche Interventionen, wenn die Privatwirtschaft gewisse notwendige Neuinvestitionen nicht durchführen kann. Auf diesen Sachverhalt lenkt Hans Peter („Öffentliche Großaufgaben in der freien Wirtschaft“) die Aufmerksamkeit: „Der Wirtschaftspolitiker sieht sich immer wieder vor öffentlichen, d. h. im öffentlichen Interesse gerechtfertigten Großaufgaben, die sich in einer ganz sich selbst überlassenen Wirtschaft nicht oder doch nicht in einer sozial erträglichen Frist durch die spontane Initiative der Einzelwirtschafter bewältigen lassen.“

Wenn es auch durchaus zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gehört, daß der Verbraucher den ihm gebührenden Rang zugewiesen erhält, so wird gerade er bei der „Rollenverteilung“ häufig genug vergessen. In dem vorliegenden Werk hat Karl Christian Behrens sehr nachdrücklich auf diesen Sozialpartner hingewiesen. Untersucht werden die den Verbrauch beeinflussenden Faktoren objektiver und subjektiver Art sowie die Maßnahmen zum Schutze des Verbrauchers.

Überblickt man die Fülle der in dieser Festgabe behandelten wirtschaftspolitischen Themen, die sich von den grundsätzlichen Problemen der Wirtschaftsordnung bis zu den Fragen der europäischen Integration, des Gemeinsamen Europäischen Marktes und der Freihandelszone spannen, so gewinnt man nicht nur ein Bild des außerordentlich großen Problemkreises der den Fragen der Lebenspraxis zugewandten Wirtschaftswissenschaft. Dem Leser wird auch Seite für Seite die enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik klar, eine „produktive Zusammenarbeit“, „wie wir sie bisher in Deutschland nicht gekannt haben“ (Vorwort der Herausgeber).

Die Einteilung der behandelten Themen in neun Abschnitte erleichtert dem Leser die Orientierung. Die breit angelegte Darstellung, in der im ganzen genommen kaum ein wirtschaftspolitisches Problem von Bedeutung unerwähnt bleibt, sichert diesem Sammelwerk gewiß ein breites Interesse. Da sich die Beiträge der einzelnen Autoren von Dogmatik fernhalten, dagegen zu kritischen Fragen und eigenem Weiterdenken anregen, sei das Werk besonders auch der studierenden Jugend empfohlen.

Herbert Schack - Berlin

D ü r r , E r n s t - W o l f r a m : *Wesen und Ziele des Ordoliberalismus*. Winterthur 1954. Verlag P. G. Keller. XXVIII, 166 S.

Die vorliegende, als Dissertation in Zürich bei Richard Büchner entstandene Untersuchung macht es sich am Beispiel des Ordoliberalismus zur Aufgabe, „die Wende vom historischen Kapitalismus zu einer modernen sozialpolitisch bewußten Wirtschaftsordnung“ darzustellen. Den Namen Ordoliberalismus für die neoliberalen Richtung der Freiburger Schule übernimmt der Verfasser aus einem Aufsatz von Hero Moeller. Als Quelle dienten daneben die vier bis 1951 erschienenen ORDO-Jahrbücher. Das sehr umfangreiche Literaturverzeichnis weist mit seltenem Fleiß die sonstige einschlägige Literatur aus. D. hat sich darauf beschränkt, den wirtschaftstheoretischen und wirtschaftspolitischen Gehalt der Lehren von Walter Eucken und Leonhard Miksch darzustellen, dagegen die vielerlei Anknüpfungsmöglichkeiten mit den Vertretern der berufsständischen Ordnung und anderen weltanschaulichen Varianten vermieden. Jedenfalls ist es auf diese Weise gelungen, den Ordoliberalismus als einheitliches Ganzes darzustellen und darüber hinaus kritische Ansatzpunkte zu bieten. Sein Wesen wird dahingehend bestimmt, daß er „unter Festhalten am liberalen Grundsatz des Privateigentums an den Produktionsmitteln eine marktwirtschaftliche Ordnung des Wettbewerbs anstrebt, die einen gegen das Allgemeininteresse gerichteten Gebrauch des Privateigentums durch Entmachtung monopolistischer Marktstellung verhindert“ (S. 7), eine Fassung, in der der sozialliberale Gedanke dieser Ideenrichtung in den Mittelpunkt gerückt ist.

Friedrich Bülow - Berlin