

AUS VOLKSWIRTSCHAFTLICHER UND SOZIAL- POLITISCHER SICHT

Professor Dr. Dieter Schäfer, Trier

1. Vorbemerkung

Wenn ein Ökonom nicht theoretisieren, sondern über ein konkretes Problem — wie das der Straßenverkehrsunfälle — reden soll, möchte er mit Zahlen aufwarten. Wahrscheinlich haben Sie das auch von mir erwartet; Herr Wannagat hat mir jedenfalls, als er mich um dieses Referat bat, geschrieben, daß dabei „gewiß Fragen der Kosten und Belastungen der privaten und gesetzlichen Versicherung im Vordergrund stehen“ würden.

Wenn Sie das Gutachten von Herrn Krause gelesen haben, werden Sie sich nicht darüber wundern, daß ich gerade das nicht bieten, daß ich keine Zahlen nennen kann. Herr Krause hat erfahren müssen, daß seine Versuche, „sich statistisches Material zu verschaffen, . . . teils wegen mangelnder Bereitschaft zu Kooperation, im wesentlichen aber deswegen gescheitert (sind), weil kaum einer der Schadensträger das Ausmaß seiner Belastung durch Straßenverkehrsunfallsschäden anzugeben vermag“¹. Ich kann diese Feststellung nur bestätigen und bekräftigen; und ich kann mich nur wundern — und Herrn Krause bewundern —, wieviel an statistischem Material er, insbesondere im zweiten Teil seines Gutachtens über „Die Belastung der Sozialleistungsträger“², dennoch hat zusammentragen können.

Mit dieser resignativen Vorbemerkung ist die ganze Problematik der Straßenverkehrsunfälle aus volkswirtschaftlicher und sozialpolitischer Sicht bereits bezeichnet: Daß wir das, was wir eigentlich tun möchten und tun müßten, gerade nicht können, nämlich rechnen! Der Volkswirt möchte eine Wirtschaftlichkeitsrechnung aufmachen, d. h. Kosten und Erträge oder auch costs and benefits des Straßenverkehrs einander gegenüberstellen, um die volkswirtschaftliche Produktivität der Verkehrsaufwendungen ermitteln zu können. Der Sozialpolitiker möchte eine Verteilungsrechnung aufmachen, d. h. Kosten und Nutzen des Straßenverkehrs einzelnen Beteiligten, einzelnen Personen zurechnen, um gewollte oder ungewollte Distributions- und Redistribuitionseffekte ermitteln zu können. Beides ist nicht zu leisten: Teils weil das Problem aus prinzipiellen methodischen Gründen überhaupt nicht lösbar ist, teils weil es wegen des Fehlens statistischer Daten, die an sich durchaus zu beschaffen wären, zur Zeit nicht lösbar ist.

¹ Peter Krause: Das Risiko des Straßenverkehrsunfalls — Zuordnung und Absicherung — Gutachten erstattet im Auftrag des Deutschen Sozialgerichtsverbandes e. V. Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XII, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 12.

² Krause, a. a. O., S. 59 f. u. 62 f.

So bleibt mir nichts anderes übrig, als doch zu theoretisieren, d. h. Ihnen einige der Probleme vorzuführen, die Straßenverkehrsunfälle in volkswirtschaftlicher und sozialpolitischer Sicht aufwerfen, und einige Überlegungen dazu anzustellen, wie sie — theoretisch — lösbar sein müßten, auch wenn die Lösungen zur Zeit nur begrenzt kalkulierbar sind.

2. Das volkswirtschaftliche Grundproblem: Die Vermeidung von Unfallkosten

2.1. *Kosten ohne Ertrag*

Volkswirtschaftlich gesehen sind Straßenverkehrsunfälle reine Kostenelemente, denen kein Ertrag entspricht. Der traditionelle (betriebswirtschaftliche) Kostenbegriff „ist produktionstheoretisch orientiert, d. h. Kosten fallen nur im Unternehmenssektor an und setzen einen leistungsverursachenden Aufwand voraus. Der damit verbundene Werteverbrauch bedeutet nicht Vernichtung von Werten, sondern Umformung; dem Verzehr von Werten (Produktionsfaktoren) steht ein Zuwachs an Werten in Form von Fertigerzeugnissen gegenüber. Dementsprechend ist unter gesamtwirtschaftlichen Kosten der mit Marktpreisen bewertete Güter- und Leistungsverzehr, der für die Erzeugung des Inlandsproduktes erforderlich ist, zu verstehen³.“

Kosten von Verkehrsunfällen bedeuten demgegenüber, „daß bereits vorhandene Güter . . ., die entweder Produktionsmittel darstellen oder für den Konsum bestimmt sind, vernichtet bzw. in ihrem Wert gemindert werden. Damit findet ein Verzehr von zuvor voll nutzbaren Werten statt, ohne daß als Äquivalent neue Werte entstehen. Es liegt also kein Verschleiß langlebiger Güter durch Produktion und Gebrauch vor, wie er in den Abschreibungen berücksichtigt wird⁴.“ Vielmehr handelt es sich um reine, unkompenzierte Verluste volkswirtschaftlicher Vermögensbestände. „Sie entstehen zum einen, weil Erträge, die die Volkswirtschaft ohne die vorausgegangenen Schäden hätte hervorbringen können, nunmehr nicht erzeugt werden. Damit fällt potentiell mögliches Vermögen aus. Zum anderen gehen Nutzungsmöglichkeiten an Gütern verloren, die sich bereits vor dem Unfallereignis im Besitz von Haushalten befanden. Dabei geht im Ergebnis Freizeit verloren⁵.“

Es gibt eine Reihe von Versuchen, diese Kosten von Verkehrsunfällen zu systematisieren und zu quantifizieren⁶. Ich will sie Ihnen gar nicht erst vorführen, weil ich sie mit so vielen Vorbehalten versehen müßte, daß ich allein damit schon meine Redezeit überschreiten würde. Es kommt auch gar nicht

³ Fritz Voigt und Ekkehart Helms: Die gesamtwirtschaftliche Problematik steigender Verkehrsunfälle — Die volkswirtschaftlichen Kosten der Verkehrsunfälle. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. im Auftrage des Ministerpräsidenten Heinz Kühn von Staatssekretär Professor Dr. h. c. Dr. e. h. Leo Brandt, Nr. 2138, Köln und Opladen 1970, S. 33.

⁴ Voigt u. Helms, a. a. O., S. 21.

⁵ Voigt u. Helms, a. a. O., S. 21.

⁶ Vgl. insbes. Voigt u. Helms, a. a. O.

so sehr darauf an, sie zu quantifizieren. Daß sich allein die Personenschäden in Milliardenhöhe bewegen und daß die gesamtwirtschaftlichen Verluste noch um eine Potenz höher sind⁷, ist ohnehin klar; daß die Unfälle im Straßenverkehr ein Problem, ein gesellschaftliches Trauma, ein öffentliches Ärgernis sind, bedarf keiner Erklärung und Begründung — schon gar keiner ökonomischen.

Für unseren Zusammenhang genügt zunächst die Feststellung, daß die Verkehrsunfallfolgekosten keine Kosten sind, die bewußt und planmäßig aufgewendet werden, um einen Ertrag oder einen Nutzen zu erzielen, sondern reine Verlustpositionen ohne Gegenposten. Daraus ergibt sich, daß das erste ökonomische (und damit auch soziale) Problem der Verkehrsunfälle (und der durch sie verursachten Kosten) schlicht und einfach darin besteht, wie sie vermieden oder wenigstens vermindert werden können.

Es gibt dafür prinzipiell zwei Möglichkeiten:

- Entweder den schadensträchtigen Verkehr wenn nicht aufzugeben, so doch zu verringern
- oder die Schadensträchtigkeit des Verkehrs wenn nicht aufzuheben, so doch zu verringern.

Beide Alternativen lassen sich nicht umsonst realisieren; beide verursachen Kosten, seien es opportunity costs oder money costs. Es ist also die Frage, wieviel die Gesellschaft aufzuwenden bereit ist, um Unsicherheit im Verkehr zu beseitigen und damit ja auch — wenn ich den Begriff einmal so ausgedehnt verwenden darf — soziale Sicherheit zu schaffen.

2.2. Die erste Alternative: Beschränkung des Straßenverkehrs

Offensichtlich hat sich gerade in letzter Zeit — mitbedingt durch radikale Gesellschaftskritik und verstärkt durch das Krisenbewußtsein infolge der Ölverknappung — eine gewisse Tendenz verbreitet, sich der ersten Alternative zu bedienen, also Verkehrsschäden durch Aufgabe oder durch Drosselung von Verkehr zu vermindern. Dabei wird jedoch oft einseitig mit dem Schädigungspotential des Verkehrs, also nur von der Kostenseite her argumentiert, das Produktivitätspotential des Verkehrs, also die Ertrags- und Nutzenseite dagegen weitgehend außer acht gelassen. Ein Entscheidungskriterium kann jedoch nur gewonnen werden, wenn Kosten und Nutzen in gleicher Weise, d. h. beide so vollständig wie möglich, in die Betrachtung, in das Kalkül eingehen. Freilich ist solche umfassende cost-benefit-Analyse für den Straßenverkehr besonders schwierig, weil die Einstellungen insbesondere zum Individualverkehr außerordentlich stark affektiv geladen sind, und zwar sowohl positiv wie negativ. Daher ist der gesellschaftliche Nutzen oder auch der gesellschaftliche Schaden des Verkehrs nur begrenzt bewertbar, so daß immer nur Teilgrößen in eine gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Funktion eingesetzt werden können.

⁷ Vgl. dazu Voigt u. Helms, a. a. O., S. 139 u. 141.

Die Gesamtattitude der Gesellschaft, die sich aus den durchschnittlichen Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen ergibt, scheint jedoch noch immer durch eine große Hochschätzung des Individualverkehrs bestimmt zu sein. Die Bereitschaft, gewisse Restriktionen hinzunehmen und sich eine gewisse Selbstbeschränkung aufzuerlegen, ist zwar gewachsen; die Bereitschaft, auf wesentliche Annehmlichkeiten des Individualverkehrs und auf seine unübertroffene Produktivität für den Transport von Menschen und Gütern zu verzichten, ist aber nach wie vor sehr gering. Das ist auch nicht erstaunlich, weil die Massenmotorisierung eine Massenmobilität ermöglicht, die ohne Individualverkehr unvorstellbar, weil durch kein anderes Transportsystem realisierbar wäre. Sie vergrößert die Freiheitsgrade im beruflichen und im privaten Leben, und zwar um so mehr, je weniger eine Region bisher erschlossen war, so daß sie auch zur Verminderung regionaler Wohlstandsdifferenzierungen wesentlich beiträgt.

Der Ökonom ist geneigt, den hohen Wert, der dem Besitz und der Nutzung eines Autos zugemessen wird, als Ausdruck subjektiver Nutzenschätzungen und — zumindest insoweit, als den Autofahrern in ihrer Gesamtheit die Kosten der Verkehrsunfälle auferlegt sind — auch als Ausdruck einer gesellschaftlichen Präferenzstruktur anzusehen. Das würde bedeuten, daß eine Reduzierung des Unfallrisikos, die durch Einschränkung des Verkehrs bewirkt wird, die gesellschaftliche Wohlfahrt nicht erhöhen, sondern im Gegenteil vermindern würde.

2.3. Die zweite Alternative: Größere Sicherheit des Straßenverkehrs

Die zweite Alternative — eine Reduzierung des Unfallrisikos durch bessere Sicherheitsvorkehrungen zu bewirken — scheint zunächst die gleiche Frage aufzuwerfen wie die erste: Nämlich die Frage nach gesellschaftlichen und privaten Prioritäten und Zielsystemen, oder — anders gesagt — die Frage, wieviel die Gesellschaft für Zwecke der Unfallverhütung aufzuwenden und auf wieviel Konsum sie demgemäß zu verzichten bereit ist. Die Frage ist jedoch in dieser Form falsch gestellt. Das Problem der Unfallverhütung ist viel rechenhafter, viel leichter kalkulierbar als das der Verkehrsbeschränkungen. Bei ihm geht es nämlich nicht darum, welche Wünsche, Bedürfnisse und Annehmlichkeiten man sich versagen soll, nicht darum, einen bestimmten Konsumverzicht gegen die Verminderung der Unfallschäden abzuwägen, nicht wie bei Verkehrsbeschränkungen um die Entscheidung — um ganz allgemein und abstrakt zu formulieren — zwischen mehr Freiheit und mehr Sicherheit. Gegenposten der Unfallverhütungskosten ist nicht eine Nutzeneinbuße, sondern eine andere Kostengröße, nämlich die Folgekosten der Verkehrsunfälle. Insofern geht es bei der Unfallverhütung nicht um eine — gesellschaftliche oder individuelle — Präferenzskala, sondern zunächst schlicht und einfach um die Realisierung eines Kostenminimums für eine bestimmte Transportleistung. Solange der Aufwand für eine bestimmte Maßnahme der Unfallverhütung geringer ist als die durch diese Maßnahme bewirkte Ersparnis an Unfallfolgekosten, ist

die Minimalkostenkombination für ein gegebenes Verkehrsvolumen noch nicht realisiert⁸. Insofern geht es um ein reines Wirtschaftlichkeitskalkül; insofern ist — wie ich eben sagte — das Problem der Unfallverhütung viel rechenhafter als das der Verkehrsbeschränkungen.

Freilich dürfen die methodischen Schwierigkeiten solcher Kalküle nicht unterschätzt werden. Schon auf der Aufwandseite ist oft eine Zurechnung nicht möglich, inwieweit bestimmte Projekte und Investitionen der Erhöhung der Sicherheit oder der Leistungsfähigkeit des Straßensystems dienen sollen. Die Ertragsseite ist noch viel schwieriger zu erfassen. Einerseits ist die Kausalbeziehung zwischen bestimmten Unfallverhütungsmaßnahmen und einem eventuellen Rückgang der Schadenshäufigkeit oder des Schadensausmaßes nur in Ausnahmefällen nachweisbar. Andererseits ist die Quantifizierung der — durch die Unfallverhütungsmaßnahme vermiedenen — Schäden ein höchst spekulatives Unternehmen. Ich kann Sie in diesem Zusammenhang auf das Gutachten von Herrn Krause verweisen⁹. Lediglich die Kosten der Heilbehandlung und der Rehabilitation lassen sich einigermaßen verlässlich angeben. Dagegen wären bereits Produktions- und Einkommensausfälle nur dann angemessen erfaßt, wenn der Zukunftswert der Erwerbsfähigkeit unter Berücksichtigung sowohl der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch der mutmaßlichen individuellen Berufskarriere zutreffend prognostiziert werden könnte. Erst recht sind nicht kommerzialisierte, naturale Arbeitsleistungen (wie insbesondere die von Hausfrauen und Müttern) nur mit einem sehr weiten Ermessensspielraum zu bewerten. Schließlich entziehen sich immaterielle Schäden — die „intangiblen Kosten“, wie die Ökonomen sagen — gänzlich der Quantifizierbarkeit und Kalkulierbarkeit; Schmerz, Leid und Angst, die immer auftreten, wenn Verletzte und Tote zu beklagen sind, lassen sich weder objektiv bewerten noch entschädigen.

Das schließt eine Kalkulation der Kostenwirtschaftlichkeit jedoch keineswegs aus. Einerseits läßt sich mit ihrer Hilfe eine — zumindest annäherungsweise — Lösung des Prioritätsproblems auch dann finden, wenn die Unfallkosten nicht vollständig erfaßt werden, weil die Unvollständigkeiten mehr oder weniger alle Alternativen betreffen. Andererseits weisen sie nach, daß Unfallverhütungsmaßnahmen, deren Kosten die kalkulierbaren Unfallkostensparnisse nicht übersteigen, auf jeden Fall rentabel sind, weil auf der Ertragsseite stets mit einem nicht quantifizierbaren Überschuß gerechnet werden kann.

3. Das sowohl volkswirtschaftliche als auch sozialpolitische Problem: Die Zurechnung von Unfallkosten

Daß das Schädigungspotential des Straßenverkehrs zunächst so weit wie möglich reduziert werden sollte, ist ebenso selbstverständlich wie unbe-

⁸ Vgl. dazu Rainer Willeke, Hans-Dieter Bögel, Klaus Engels: Möglichkeiten einer Wirtschaftlichkeitsrechnung im Straßenbau unter besonderer Berücksichtigung der Unfallkosten, Forschungsberichte des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, hrsg. von Prof. Dr. R. Willeke, Heft 11, Düsseldorf 1967, S. 8.

⁹ Vgl. insbes. Krause, a. a. O., Abschnitt III des ersten Teils, S. 20 ff.

stritten, wobei von verbesserten Sicherheitsvorkehrungen mehr zu erwarten ist als von Verkehrsbeschränkungen. Daß dieses Ziel nur unter Beachtung bestimmter Wirtschaftlichkeitskriterien angestrebt werden kann, ist in gleicher Weise selbstverständlich, wenn auch keineswegs unbestritten¹⁰. Absolute Sicherheit im Straßenverkehr ließe sich — wie bei jeder menschlichen Betätigung überhaupt — nur dann erreichen, wenn er gänzlich eingestellt würde. Das ist eine utopische Forderung. Daher muß man selbst dann, wenn alle präventiven Vorkehrungen getroffen sind, auf die man realistischere Hoffnungen kann, mit einem bestimmten Volumen von Verkehrsunfallschäden rechnen, das nicht vermeidbar ist.

Wenn und soweit Verkehrsunfälle nicht vermeidbar sind, entstehen unabänderlich Kosten. Es ist die Frage, wer diese Kosten zu tragen hat. Dieses zweite Grundproblem ist sowohl ein ökonomisches als auch ein sozialpolitisches.

3.1. Das ökonomische Allokationsproblem

Ökonomisch stellt es sich als Allokationsproblem dar. Das bedeutet, daß darüber zu entscheiden ist, in welchem Maße knappe Ressourcen einer Volkswirtschaft für die Befriedigung von Verkehrsbedürfnissen eingesetzt werden sollen. Das läßt sich rational nur entscheiden, wenn bekannt ist, wie hoch die Kosten sind, die der Straßenverkehr insgesamt — d. h. einschließlich der Unfallkosten — verursacht. Die Unfallkosten müssen in die Gesamtkosten des Straßenverkehrs eingerechnet werden, weil — um es güterwirtschaftlich anstatt monetär auszudrücken — Produktionsfaktoren ja nicht nur beansprucht werden, um die reine Transportleistung bewirken zu können, sondern auch insoweit, als sie durch Verkehrsunfälle vernichtet werden oder Ersatzleistungen für die Geschädigten produzieren müssen. Die dadurch eintretende Verminderung des für andere Verwendungen verfügbaren Produktionspotentials gehört eindeutig zu den volkswirtschaftlichen Kosten, die durch die Deckung der Verkehrsbedürfnisse verursacht werden.

Wenn die Allokation knapper Mittel optimiert werden soll, müßten folglich die Kosten der Schadensverhütung oder der Schadensdeckung konsequent und ausnahmslos denen auferlegt werden, die die Unfallgefahren

¹⁰ „Nach Meinung mancher Leute kann für die Gesundheit überhaupt nicht genug getan werden. Dagegen läßt sich jedoch einwenden, daß das Bedürfnis nach Gesundheit zwar ein sehr elementares, sittlich legitimes, aber letztlich doch nur ein Bedürfnis neben vielen anderen ist, die ebenfalls nach Befriedigung drängen. Maximaler „Nutzen“ (Glück, Wohlbefinden) wird nur dann erreicht, wenn bei jeder Wohlstandslage jedem sich anmeldenden Bedürfnis eine bestimmte Aufwandsquote gewidmet wird. Wegen der unterschiedlichen Sättigbarkeit der Bedürfnisse ändern sich diese Quoten mit wachsendem Wohlstand (Volkseinkommen, Individualeinkommen). Es ist durchaus wahrscheinlich, daß das Bedürfnis nach Gesundheitsgütern bei wachsendem Einkommen, sobald die fundamentalen Bedürfnisse (Nahrung, Kleidung, Wohnung) in hohem Grad, nahezu bis zur Sättigung befriedigt werden können, in progressiver Stärke empfunden wird.“ (Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland — Sozialenquete Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, Tz. 593).

erzeugen, nicht denen, die zufällig einer Gefahr zum Opfer fallen. Welches Risiko bei der Deckung eines bestimmten Bedürfnisses „in Kauf“ genommen werden soll, läßt sich nämlich nur dann abwägen und entscheiden, wenn das Risiko beim Kauf mitberechnet wird. Das ist aber nur dann der Fall, wenn der gesamte Werteverzehr, der durch die Leistungserstellung bewirkt wird, bei der Preisbildung Berücksichtigung findet; und zu dieser durch die Leistungserstellung bedingten Zerstörung von Werten gehört nun einmal auch der angerichtete Schaden. Nur wenn auch er im Preis zum Ausdruck kommt, läßt sich überhaupt beurteilen, ob eine Leistung dem Empfänger das wert ist, was sie kostet.

Die Feststellung, daß diese Kosten doch im Preis überwältigt würden, ist ebensowenig ein stichhaltiges Argument gegen diesen Grundsatz wie der Einwand, daß sie sich vielleicht nicht im Preis überwälzen lassen. Die produktionslenkende Wirkung des Preismechanismus besteht ja gerade darin, daß die Herstellung solcher Erzeugnisse, die zu kostendeckenden Preisen nicht abgesetzt werden können, gedrosselt und notfalls eingestellt wird. Es ist nicht einzusehen, warum das nur dann gelten soll, wenn die Kosten in der Inanspruchnahme von Material, Maschinen, Energie und Arbeitskraft, nicht aber, wenn sie z. B. in der Inanspruchnahme, d. h. im Verschleiß der Gesundheit bestehen.

In einem Wirtschaftssystem, in dem Preise eine allokativen, d. h. den Einsatz der Produktionsfaktoren lenkende Funktion haben, wäre also die volle Belastung des Straßenverkehrs mit allen Unfallfolgekosten zu fordern. Würde den Unfallopfern keine volle Entschädigung gewährt, würde das eine Subventionierung des Straßenverkehrs zu ihren Lasten bedeuten. Der Lenkungsmechanismus des Preissystems würde durchbrochen. Der Teil der Unfallfolgekosten, der nicht von den Autofahrern aufgebracht wird, würde aus dem Kosten-Nutzen-Kalkül eliminiert und in soziale Kosten transformiert¹¹.

Das wäre zumindest für die Lösung des Allokationsproblems dysfunktional. Es würden relative Preise entstehen, die nicht der Kostensituation entsprechen. Da aber die Preisverhältnisse für die Nachfrage bestimmend sind, würde ein größerer Teil der knappen Ressourcen für die Deckung schadens-trächtiger Verkehrsbedürfnisse verwendet, als es dann der Fall wäre, wenn die in Form von „diswelfare“ geschädigter Personen anfallenden Kosten in voller Höhe den Straßenverkehr belasten würden¹².

3.2. Das sozialpolitische Distributionsproblem

Die Frage, wer die Kosten von Verkehrsunfällen zu tragen hat, stellt sich sozialpolitisch als Distributionsproblem dar. Es hat — wie jedes Vertei-

¹¹ Das ist keine „natürliche“ Zuordnung, gegen die sich Krause (a. a. O., S. 80) zu recht wendet, sondern eine funktionale. Soweit Kosten eine Lenkungsfunktion in einem Preissystem haben, erscheint es allerdings als „sinnwidrig“, die Opfer zu belasten, zumal solche Belastung auch nach anderen Kriterien nicht sinnvoll erscheint.

¹² Vgl. dazu auch Voigt u. Helms, a. a. O., S. 37 f.

lungsproblem — zwei Aspekte: Den der Zuteilung von Einkommen und Leistungen und den der Aufbringung. Diese beiden Aspekte sind nicht einfach zwei Seiten derselben Sache. Vielmehr geht es bei der Zuteilung von Schadensausgleichsleistungen um die wirtschaftliche und soziale Lage der Unfallopfer, bei der Aufbringung dagegen darum, wer die Wohlstandsminderungen, die durch Unfallschäden unweigerlich eintreten, wirtschaftlich zu tragen hat.

3.2.1. Der Ausgleich für die Unfallopfer

Soweit es nicht gelingt, Verkehrssicherheit herzustellen, muß es für die Unfallopfer in irgendeiner Form eine soziale Sicherung geben. Das heißt: Die Aufwendungen, Einkommensverluste oder Unterhaltsverluste, die durch Personenschäden eintreten, müssen irgendwie gedeckt, aus irgendeiner Quelle ersetzt werden. Soweit es für solche Ersatzleistungen keine besonderen rechtlichen Anspruchsregelungen gibt, ist der Geschädigte darauf verwiesen, sie aus eigener Vorsorge zu erbringen. Soweit auch die eigene Vorsorge versagt, bleibt als letzter Garant nur die Sozialhilfe. So oder so — bei jedem Personenschaden muß auf irgendeine Weise ein Aufwendungs-, Einkommens- oder Unterhalts-Ersatz gefunden werden.

Dafür gibt es die mannigfachsten Vorkehrungen. Herr Krause hat sie in seinem Gutachten mit minutiöser Akribie zusammengetragen. Ich kann es mir deshalb ersparen, Ihnen irgenwelche Einzelheiten vorzuführen, und Sie statt dessen auf den Bericht von Herrn Krause verweisen, zumal ich mit seinen Schlußfolgerungen zum größten Teil übereinstimme. Ich darf Sie nur daran erinnern, daß er davon ausgegangen ist, daß ein Unfallschaden „zunächst und, ohne daß es weiterer Vorkehrungen bedarf, die ersten Schadensträger“ trifft¹³, d. h. die Geschädigten. (Das heißt aber zugleich — und das sei für den nächsten Punkt unserer Überlegungen hier ausdrücklich festgehalten —, daß der Verzicht auf „weitere Vorkehrungen“ gleichbedeutend mit dem Entschluß ist, den Schaden beim Opfer zu belassen!) Herr Krause hat dann im einzelnen untersucht, inwieweit es solche „weiteren Vorkehrungen“ gibt; und er hat dazu ausdrücklich bemerkt, daß diese Untersuchung sehr schwerfällig wird, weil das Ausmaß des auf einen Schadensträger entfallenden Risikos jeweils nur als unabwählbarer Rest zu beschreiben ist¹⁴. Aus seinem Bericht ergibt sich, welche Möglichkeiten solcher Abwälzung das geltende Recht bereithält; und daraus läßt sich — im Umkehrschluß — ableiten, inwieweit die Unfallfolgen von den Opfern selbst getragen werden müssen. Es lassen sich also dem Gutachten, das Ihnen vorliegt, alle potentiellen Schicksalslagen der Geschädigten entnehmen.

Diese wirtschaftlichen und sozialen Situationen der Geschädigten sind höchst unterschiedlich, da es — wie gesagt — die mannigfachsten Vorkehrungen für die Abwälzung der Schadenslasten gibt. Sie sind jedoch — auch an dieses Resümee von Herrn Krause darf ich Sie erinnern — dadurch ge-

¹³ Krause, a. a. O., S. 17.

¹⁴ Krause, a. a. O., S. 12.

kennzeichnet, daß diese Abwälzung nie in vollem Umfang gelingt. Die verschiedenen Grundtypen des Schadensausgleichs schließen — so hat er festgestellt — „weder lückenlos aneinander, noch schließen sie einander aus; sie überlagern sich in vielfältiger Weise und lassen“ — das scheint mir das entscheidende Fazit — „Zonen ohne zureichenden Ausgleich“¹⁵. „Insgesamt gewähren alle Formen der Sicherung nicht notwendig den vollen Ausgleich; sie können vielmehr in der Höhe und im Umfang limitierte . . . Leistungen aufweisen, und sie tragen den nicht durch Geldleistungen abzudeckenden Nachteilen nicht notwendig Rechnung“¹⁶.

Dabei scheint mir insbesondere die letztere Feststellung übertrieben vorsichtig formuliert zu sein — abgesehen davon, daß nach meiner Meinung manche immateriellen Schäden und manche Unannehmlichkeiten, die sich angeblich nicht in wirtschaftliche Nachteile transformieren lassen, durch Geldleistungen zumindest teilweise kompensiert werden könnten. Wenn ich Herrn Krause richtig interpretiere, kommt er zu dem Ergebnis¹⁷, daß

1. nur die Behandlungskosten und der kurzfristige Einkommensausfall in der Regel voll gedeckt sind,
2. Rehabilitationsleistungen zwar meistens hinreichend, aber noch nicht optimal erbracht werden,
3. der langfristige Einkommensausfall nur unter günstigen Bedingungen voll ausgeglichen wird, wenn auch in der Regel kein übermäßiges Absinken des Lebensstandards eintritt,
4. besondere Belastungen, die sich aus einem Dauerbedarf an Pflege und Hilfsmitteln ergeben, höchst unterschiedlich, manchmal durchaus zufriedenstellend, aber nie vollständig kompensiert werden,
5. der Verlust natürlicher Arbeitserträge, insbesondere der Hausfrauen und Mütter, vielfach überhaupt nicht, nie angemessen bewertet wird, und
6. für eine ganze Reihe von Behinderungen, Erschwernissen und Einschränkungen in der persönlichen Lebensführung und Lebensgestaltung unser Rechtssystem überhaupt noch kein Ausgleichsinstrumentarium entwickelt hat.

3.2.2. Die Verteilung der Wohlstandseinbußen

Sind diese Feststellungen richtig, so ist die zweite Frage des Distributionsproblems — also die Frage, wem die Wohlstandsminderungen durch Unfallschäden letztlich angelastet werden — teilweise schon beantwortet. Soweit nämlich die Unfallopfer ihre Einbußen nicht auf jemanden anderen abwälzen können, sind sie es, die nicht nur persönlich, sondern auch wirtschaftlich geschädigt sind. Das trifft nach dem Gesagten vor allem für Be-

¹⁵ Krause, a. a. O., S. 19.

¹⁶ Krause, a. a. O., S. 20.

¹⁷ Vgl. insbes. die Zusammenfassungen a. a. O., S. 31 f., 44 f., 77 f. u. 85.

eintrüchtigungen der nicht marktmäßig genutzten Arbeitskraft und für bestimmte Formen personaler Restriktionen zu. Auch davon hat Herr Krause schon gesprochen, und ich darf Ihnen auch das nur in Erinnerung bringen, indem ich kurz zitiere:

„Wer durch einen Unfall so schwer geschädigt ist, daß er erneut sozialisiert werden, durch persönlichen Kontakt und Aufopferung den Bezug zu seiner Umwelt gewinnen, sprechen und sich orientieren lernen muß, wird außerhalb der Familie selten Möglichkeiten dazu finden, vor allem, wenn er älter ist. Die soziale Wiedereingliederung des durch den Unfall Behinderten bleibt — ungeachtet der zur Verfügung stehenden Geldmittel — aus, wenn die erforderliche Betreuung nicht sichergestellt ist. Ähnliches gilt für die berufliche Rehabilitation. Pflege und persönlicher Unterhalt können marktmäßig selten erlangt werden. Der bloße Ausgleich in Geld vermag auch immaterielle Schäden nicht zu reparieren, er kann sie allenfalls kompensieren. Voraussetzung ist Kompensationsfähigkeit des Opfers; sie fehlt bei schweren Schädigungen und muß vielfach durch Wiedereingliederungs- und Lernprozesse gewonnen werden, die wiederum nicht mit Geld zu erkaufen sind. Auch bei einer Reihe von Unannehmlichkeiten, etwa der Gefahr, wegen der Beteiligung an einem Unfall bestraft ... zu werden, der Mühen, etwaige Ersatz- und Restitutionsansprüche geltend zu machen oder bis zur Feststellung des Unfallhergangs einen Zeitverlust zu erleiden, versagen die Möglichkeiten der Risikoabwälzung vom Opfer auf Dritte. Gerade deshalb sind sie nicht gering zu veranschlagen und dürfen bei der Frage nach der sinnvollen Ausgestaltung der Restitutionsansprüche und ihrer Geltendmachung nicht außer acht bleiben¹⁸.“

Soweit die Abwälzung des Schadens gelingt, wäre seine Inzidenz im einzelnen zu untersuchen. Gerade das wird jedoch — wie das Gutachten von Herrn Krause sehr deutlich zeigt — durch das jetzige Schadenszuteilungssystem verhindert. Ob und inwieweit die potentiellen Opfer als Versicherungsgemeinschaft, der einzelne haftpflichtige Schädiger, die potentiellen Schädiger (also die Autofahrer) als Versicherungsgemeinschaft, die Beitragszahler des sozialen Sicherungssystems oder die Allgemeinheit die letztlich Belasteten sind und in welchem Verhältnis sie es sind, ist schlechterdings nicht auszumachen¹⁹. Herr Krause hat zu recht von den äußerst weit gespannten Schadensverlagerungsketten gesprochen²⁰, die derartige Aussagen unmöglich machen.

Das bedeutet aber nichts anderes, als daß unser gegenwärtiges Schadensverteilungssystem unbewußte, wahrscheinlich ungewollte, auf jeden Fall aber unaufklärbare Redistributionsvorgänge bewirkt. Hier berührt sich das Distributionsproblem mit dem Allokationsproblem. Unfallkosten, die nicht in voller Höhe den Verkehrsnutzern angelastet werden, verfälschen als soziale Zusatzkosten nicht nur den wirtschaftlichen Rechnungszusammenhang, sondern auch die — wie immer definierte — Verteilungsgerechtigkeit. Denn überall, wo Unfallfolgen von den Verursachern nur teilentschädigt

¹⁸ Krause, a. a. O., S. 14 f.

¹⁹ Vgl. dazu Krause, a. a. O., S. 75 f.

²⁰ Krause, a. a. O., S. 11.

werden, wird Einkommen in einer Weise umverteilt, die allen deklarierten und intendierten Verteilungsgrundsätzen widerspricht.

4. *Das sozialpolitische Grundproblem: Die Abstimmung der Ausgleichssysteme*

Die Distributionsfrage kann nun aber nicht für Verkehrsunfälle isoliert gestellt werden. Esser hatte schon vor über dreißig Jahren dazu aufgerufen, die Aufgabe, „Verkehrsschäden und -wagnisse gerecht zu verteilen, ganz ähnlich der Verteilung der Arbeitsschäden als soziale Frage zu begreifen“²¹.

Wird sie als solche begriffen, kann man sich nicht mehr mit der Feststellung begnügen, ob die Schäden von Verkehrsunfallopfern angemessen ausgeglichen werden; man muß vielmehr auch danach fragen, ob dieser Ausgleich angemessen ist im Verhältnis zu dem, den andere Personen mit gleichen — wenn auch anders verursachten — Schäden erhalten. Dieses dritte, im eigentlichen Sinne sozialpolitische Grundproblem ist also viel umfassender als das der Zuordnung und Absicherung des Verkehrsunfallrisikos. Es stellt die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit viel prinzipieller. Es besteht — für unseren Zusammenhang — darin, ob irgendwelche überzeugenden, zwingenden oder auch nur schwerwiegenden Argumente dafür auffindig zu machen sind, daß von mehreren gleich Geschädigten der eine viel, der andere weniger und der dritte gar nichts bekommen soll. Es ist — anders gesagt — das Problem der Legitimierung kausal differenzierender Ausgleichssysteme oder auch — nochmals anders gesagt — das Problem der Koordinierung der Haftung für Verkehrsunfälle mit anderen Haftungsregelungen und des privatrechtlichen Schadensersatzes mit sozialrechtlichen Sicherungen.

Will man die Situation von Personen mit gleicher Schädigung miteinander vergleichen, muß man zunächst von der Ursache dieser Schädigung völlig absehen. Denn die Lebenslage und die Lebenschancen eines Verletzten hängen — ebenso wie die zur Behebung oder zur Milderung der Schädigungsfolgen erforderlichen Aufwendungen — ausschließlich von Art und Ausmaß des entstandenen Schadens ab, dagegen in gar keiner Weise von Art oder Ort des schädigenden Ereignisses. Unterschiedliche Ursachen des gleichen Schadens führen nicht zu einem differenzierten Ausgleichsbedarf. Auch Herr Krause hat in seinem Gutachten bemerkt, daß die Risiken des Straßenverkehrsunfalls sich von denen anderer Unfälle und von Krankheits- oder Todesfällen nicht unterscheiden²². Die Frage, welcher Ausgleich aus der Situation des Geschädigten heraus als notwendig, angemessen oder gerecht gelten kann, läßt also die Kausalität völlig aus dem Argumentationszusammenhang verschwinden.

²¹ Josef Esser: Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung. Beiträge zur Reform des Haftpflichtrechts und zu seiner Wiedereinordnung in die Gedanken des allgemeinen Privatrechts. 2. Aufl., München 1969, S. 89.

²² Krause, a. a. O., S. 13.

Da der Sozialpolitiker grundsätzlich von der Situation des Geschädigten ausgeht, wird er folglich die Kausalität nicht als Begründung für Leistungsdifferenzierungen anerkennen. Er wird vielmehr fordern, daß rechtlich zuerkannte Ansprüche aus der Lage des Berechtigten und daß demgemäß unterschiedliche Ansprüche aus unterschiedlichen Lebenslagen zu legitimieren sind. Er wird darauf insistieren, daß die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte sich zu rechtfertigen hat, nicht die Gleichbehandlung, daß also gesellschaftspolitisch und rechtspolitisch die Beweislast umzukehren ist. Er wird dafür plädieren, daß ein bestimmter Ausgleich gewährt wird, weil ein Schaden entstanden ist, nicht ein danach differenzierter Ausgleich, wie ein Schaden entstanden ist. Bei dem hohen Rang, den Gesellschafts- und Rechtsphilosophie dem Postulat der Gleichbehandlung beimessen, wird er daran festhalten, daß bei gleicher Schädigung prinzipiell die gleiche Entschädigung zuzuerkennen ist.

Dieses Resultat ist auf keine andere Weise zu erzielen als durch ein einheitliches, umfassendes, kausal unspezifisches System von Restitutionsleistungen, in dem alle kausal differenzierenden Leistungen aufgehoben werden. Zunächst ist unmittelbar evident, daß nur bei Gleichbehandlung aller Geschädigten vermieden werden kann, bestimmte Schäden mehrfach und andere überhaupt nicht auszugleichen. Denn alle kausalen Kautelen definieren zwangsläufig bestimmte Schadenszustände aus dem Katalog der ersatzberechtigenden Sachverhalte hinaus, so daß Restgruppen entstehen, die nichts bekommen. Auf der anderen Seite lassen sich bei kausalen Ableitungen Überschneidungen — seien es solche mehrerer Causae, seien es solche einzelner Causae mit Sicherungstatbeständen — schlechterdings nicht vermeiden, so daß unausweichlich Kumulationen mehrerer, durch den gleichen Sachverhalt ausgelöster Leistungen erzeugt werden. Wird dagegen auf jede differentielle rechtliche Behandlung Geschädigter verzichtet, so ist eo ipso sowohl die Lückenlosigkeit des Ausgleichssystems garantiert als auch die Mehrfachliquidation des gleichen Schadens ausgeschlossen. Darüber hinaus würde auch die Schadensabwicklung erheblich vereinfacht. Die Ersatzansprüche würden übersichtlich, voraussehbar und in angemessenen Fristen durchsetzbar; die Schadensordnung gewänne erstmals ein Element der Berechenbarkeit und Verlässlichkeit für alle von Schädigungen Bedrohten. Erst dadurch wäre dann auch ein Stück soziale Sicherheit hergestellt und die Rechtssicherheit wiederhergestellt.

Irgendeinen plausiblen, geschweige denn einen zwingenden Grund dafür, daß gleiche Schäden bei unterschiedlicher Verursachung völlig unterschiedlich ausgeglichen werden sollten, habe ich nirgends finden können. Unterschiedliche kausale Momente gleicher Sachverhalte als ungleiche Sachverhalte auszugeben, scheint mir jedenfalls noch kein hinreichendes Argument dafür zu sein, daß Privilegierungen und Diskriminierungen zulässig, wünschenswert oder gar unerlässlich seien. Wenn dennoch die Stellungnahmen zugunsten der Beibehaltung kausaler Leistungsunterschiede nach wie vor zu überwiegen scheinen, so kann ich mir das nur — entschuldigen Sie die aggressive Formulierung — durch einen Denkfehler, durch eine bestimmte Art von Zirkelschluß erklären. Leistungsdifferenzierungen bei gleichen Sach-

verhalten werden nämlich fast immer damit begründet, daß das geltende Recht im einen Fall einen Zahlungspflichtigen liefert und im anderen nicht. Während — wie Esser gesagt hat — sonst in unserem Rechtssystem „die berechtigende Seite, nicht — was gleichfalls denkbar wäre — die verpflichtende im Vordergrund“ steht²³, ist hier die Betrachtungsweise umgekehrt. Es wird nicht gefragt, ob sich ein Ausgleichsanspruch des Geschädigten rechtfertigen läßt, sondern nur, ob ein Schädiger zu finden ist, dem nach den jeweils gerade geltenden Rechtsanschauungen eine Zahlungsverpflichtung auferlegt werden kann. Die Rechtsfolgen eines schadenstiftenden Vorgangs werden einseitig nur aus der Schädigerposition abgeleitet; der Position des Geschädigten werden keinerlei Argumente entnommen, die das Resultat beeinflussen. Iherings viel zitiertes Wort: „Nicht der Schaden verpflichtet zum Schadensersatz, sondern die Schuld“²⁴, ist noch keineswegs außer Kraft gesetzt. Die Aufteilung der Schäden in solche, die juristisch relevant, und andere, die juristisch nicht existent sind, ist erhalten geblieben; es wird weiterhin ausschließlich von dem Verhalten des Schädigers her entschieden, in welche dieser beiden Kategorien ein konkreter Schadensfall einzuordnen ist. Der Schaden bleibt dagegen nach wie vor bloßes Objekt des Verfahrens. Einen rechtserheblichen Leistungsgrund stellt er nicht dar. Ob und inwieweit er ausgeglichen wird, hängt einzig und allein von seiner Entstehungsgeschichte ab.

Es ist völlig eindeutig und unzweifelhaft, daß andere Lösungen so lange überhaupt nicht in Erwägung gezogen werden können, wie man sich einen Schadensausgleich nur in eindimensionalen Rechtsbeziehungen zwischen je zwei Rechtssubjekten, dem Schädiger und dem Geschädigten, vorzustellen vermag. So lange muß man auf die eine Seite dieses Verhältnisses, die des Zahlers, fixiert bleiben und die andere, die des Empfängers, ignorieren. So lange wird man also auch nicht die Folgerung aus der Feststellung ziehen können, die Herr Krause in seinem Gutachten getroffen hat²⁵, daß es allein die Finanzierungsmöglichkeiten, aber nicht die Risikostruktur berührt, ob ein Schaden auf einen Schädiger abgewälzt werden kann. Das wird erst dann möglich, wenn man das Axiom aufzugeben bereit ist, daß mit dem Urteil über die Zahlungspflicht eines bestimmten Schädigers bereits darüber entschieden sei, was der Geschädigte bekommen kann. Erst dann kann man den Anspruchsgrund und den Zahlungsgrund, d. h. die Berechtigung, eine Leistung zu empfangen, und die Verpflichtung, eine Leistung zu erbringen, getrennt voneinander beurteilen und entscheiden. Erst wenn wir — wie Selb gesagt hat — eingesehen haben werden, „daß wir das lineare zugunsten des sozialen Denkens im Schadensersatzrecht aufgeben müssen“²⁶, erst wenn wir die Schadensverteilung nicht mehr in die isolierten Dualverhält-

²³ Josef Esser: Rechtswissenschaft. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 8, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1964, S. 774.

²⁴ Rudolf v. Ihering: Das Schuldmoment im römischen Privatrecht. Gießen 1867, S. 40.

²⁵ Vgl. Krause, a. a. O., S. 13.

²⁶ Walter Selb: Individualschaden und soziale Sicherung. In: Schaden und Schädiger. Karlsruher Forum 1964. Beiheft zu: Versicherungsrecht, Juristische Rundschau für die Individualversicherung, Karlsruhe 1966, S. 8.

nisse zwischen Schädigern und Geschädigten verbannen, sondern einem Solidarverhältnis anvertrauen, das sowohl die potentiellen Schadenstifter als auch die von Gefahren Bedrohten vereinigt — erst dann wird das Postulat, daß eine soziale Schadensordnung von der Entlastung der Geschädigten und nicht von der Belastung der Schädiger her zu rechtfertigen sei, den Charakter einer Aporie verlieren können.

Ich habe an anderer Stelle darzustellen versucht, daß ein solches umfassendes System solidarischer Haftung und Hilfe durchaus möglich ist und wie es aussehen müßte²⁷. Das kann ich hier nicht in Details vortragen. Ich möchte nur noch ein naheliegendes Mißverständnis von vornherein auszuräumen versuchen. Der Verzicht auf jede Art von kausal differenzierenden Leistungen ist keineswegs gleichbedeutend mit dem Verzicht auf eine kausal differenzierende Aufbringung der Mittel. Wenn die Berechtigung, eine Leistung zu empfangen, und die Verpflichtung, eine Leistung zu erbringen, getrennt abgeleitet und auf ihre Legitimität geprüft werden, ergibt sich eher das Gegenteil: So wenig die Causa einer Schädigung irgendeinen plausiblen Grund für Leistungsdifferenzierungen bei gleichen Schäden liefert, so entschieden stellt sie auf der anderen Seite einen sehr gewichtigen Grund für Belastungsdifferenzierungen dar. Insoweit ist die bisherige Maxime, der Schädiger solle die Lasten, die er verursacht hat, nicht auf andere, auch nicht auf die Allgemeinheit, abwälzen dürfen, vollauf berechtigt, und es besteht daher auch kein Anlaß, sie fallenzulassen. Dazu habe ich bei der Behandlung des Allokationsproblems das Wichtigste bereits gesagt.

5. Offene Probleme

Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, Einzelheiten eines möglichen Reformmodells zu diskutieren. Eine ganze Reihe auch grundsätzlicher Probleme ist selbstverständlich überhaupt noch nicht genannt. Es müßte z. B. geklärt werden, wie die Bilanz zwischen Restitutionsleistungen an die Geschädigten und den verfügbaren Finanzierungsmitteln ausgeglichen werden kann.

Wenn die Zahlungsverpflichtungen eines einzelnen Schädigers und die Ausgleichsansprüche eines einzelnen Geschädigten nicht identisch sind, ist die Gleichheit von Einnahmen und Ausgaben ja nicht automatisch gewährleistet. Dieses Problem wirft aber keine prinzipiellen, sondern allenfalls praktische Schwierigkeiten auf. Es handelt sich ja im Grunde um nichts anderes als um die Frage der Kalkulierbarkeit von Schadenswahrscheinlichkeiten, also um ein ganz alltägliches versicherungsmathematisches Problem.

Viel schwieriger ist es schon, den so ermittelten Aufwand gerecht auf alle Beteiligten umzulegen. Gerade in der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung

²⁷ Vgl. Dieter Schäfer: Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung, Argumente für ein Modell zur Integration aller Ausgleichsleistungen für Personenschäden in das soziale Sicherungssystem. Sozialpolitische Schriften, Heft 29, Berlin 1972.

sind ja diese Versuche, das Risiko, das der einzelne Versicherte verursacht, zu erfassen, immer subtiler, fast schon sophistisch geworden. Bei einem umfassenden System des Schadensausgleichs würde das Problem natürlich ungleich diffiziler; denn dann wäre ja nicht nur zu klären, wie hoch das einzelne Risiko veranschlagt werden muß, sondern zunächst erst einmal herauszufinden, wer denn überhaupt ein Risiko erzeugt. Wie wenig das bisher vielfach auszumachen ist, zeigt sich vor allem bei den sogenannten ökologischen Gefahren, von denen zwar alle Welt redet, bei denen aber Ursachen und Wirkungen noch weitgehend unbekannt sind. Das einzige, was man von ihnen mit Sicherheit sagen kann, ist, daß sie fast ausnahmslos multikausal bedingt sind, daß sie erst durch das konzentrierte, massenhafte und gleichartige Verhalten von Kollektiven geschaffen werden, so daß der Anteil jedes einzelnen, der zu ihrer Entstehung beiträgt, infinitesimal ist. Deshalb ist ihnen mit herkömmlichen Versicherungsformen nie und nimmer beizukommen.

Das schwierigste Problem ist, gerade dann, wenn man den Zusammenhang zwischen dem Verkehrsschadensausgleich und der sozialen Sicherung im Auge hat, die — zumindest scheinbare — Antinomie zwischen der Allokations- und der Distributionsproblematik. Die optimale Allokation der knappen volkswirtschaftlichen Ressourcen erfordert, daß der Straßenverkehr mit allen Kosten der von ihm verursachten Schäden belastet wird; andernfalls beansprucht er nicht nur kostenlos Produktivkräfte, sondern bindet auch mehr Produktivkräfte für die Erstellung von Verkehrsleistungen als bei richtiger Kostenrechnung, so daß die volkswirtschaftliche Produktionsstruktur ungünstig beeinflusst wird. Geht man von den üblichen schuldrechtlichen oder auch versicherungsrechtlichen Kategorien aus, so muß der vollen Belastung des Verkehrs mit den Unfallfolgekosten die volle Entschädigung aller Unfallopfer korrespondieren. Wenn nun gleichzeitig die distributive Maxime gelten soll, daß die Rechtsfolge gleicher Schädigungen stets gleiche Entschädigungen sein sollten, so bedeutet das ja, daß alle Schädigungen voll entschädigt werden müßten, unabhängig von ihrer Ursache.

Das hat, wie leicht einzusehen ist, außerordentlich weitreichende Konsequenzen. Denn es bedeutet ja nicht nur, daß der privatrechtliche Schadenersatz und die soziale Sicherung grundsätzlich gleiche Leistungen vorsehen müßten, sondern auch, daß alle Sozialleistungen, die wegen Personenschäden gewährt werden, grundsätzlich den gesamten Schaden voll ausgleichen müßten. In der Tat schiene mir eine solche Lösung die angemessene zu sein. Die Frage ist nur, ob wir, ob diese Gesellschaft und dieser Staat, bereit sind, solche grundsätzlichen und weitreichenden Reformen jemals in Angriff zu nehmen — oder wenigstens einmal darüber nachzudenken. Es gäbe allerdings auch noch eine zweite Lösung des Problems, wie die Allokationsmaxime der vollen Deckung aller Unfallkosten durch den Straßenverkehr und die Distributionsmaxime der gleichen, kausalunabhängigen Leistungen für alle Personenschäden miteinander kompatibel gemacht werden könnten. Ich habe diese Lösung bereits angedeutet. Wenn nämlich der Schadenersatz aus dem linearen Zweipersonenverhältnis zwischen Schädiger und Geschädigtem herausgelöst würde und wenn infolgedessen die Zahlungsverpflich-

tungen eines Schädigers nicht mehr mit den Ausgleichsansprüchen eines Geschädigten identisch sein müßten, brauchte aus der Belastung des Straßenverkehrs mit *al*l *e*n Unfallkosten nicht zwangsläufig die *v*o*l*l *e* Entschädigung aller Unfallopfer abgeleitet zu werden.

Es wäre sehr reizvoll, diesen Fragen noch weiter nachzugehen. Aber zu so später Stunde und nach einem so konzentrierten, gehaltvollen Tagesprogramm erscheint mir das unzumutbar. Ich wollte Sie auch gar nicht unbedingt für bestimmte Ideen eines Nichtjuristen zu erwärmen versuchen, der sich von Berufs wegen mit den sozialen Folgen bestimmter rechtlicher Regelungen zu beschäftigen hatte. Worauf es mir ankam, war vor allem, bei Ihnen ein wenig Verständnis für die Sorge eines Sozialpolitikers zu wecken, daß die isolierte Behandlung eines Problems wie das der Straßenverkehrsunfälle den Gesamtzusammenhang der sozialen Probleme allzu leicht völlig ausblendet. Der Sozialpolitiker muß täglich mit der deprimierenden und entmutigenden Erkenntnis fertig werden, daß noch so subtile Bemühungen um Detailgerechtigkeit die soziale Gerechtigkeit völlig verfehlen, ja geradezu verhindern können. Deshalb ist es ein berufsbedingtes *ceterum censeo* des Sozialpolitikers, immer an die Gruppen zu erinnern, über die gerade nicht gesprochen wird. Er wird die Lösung eines partiellen Problems — und das Problem des Ausgleichs von Verkehrsunfallsschäden ist ein sehr partielles Problem — immer nur dann als zufriedenstellend gelten lassen können, wenn sie die Lösung des *s*o*z*i*a*l *e*n Problems eines ausgewogenen und aufeinander abgestimmten Ausgleichs *a*l*l*e*r* Behinderungen und Leiden, Belastungen und Nöte in unserer Gesellschaft fördert und nicht behindert. Ich würde mich freuen, wenn ich ein bißchen dazu hätte anregen können, auch an solche umfassenderen Zusammenhänge zu denken.

6. Thesen

Lassen Sie mich mit sechs Thesen abschließen, die teils eine Zusammenfassung meiner Überlegungen sind, teils sich als Folgerungen daraus ergeben und teils die Ergebnisse von Herrn Krause interpretieren und kommentieren.

1. Es gibt keine so großen akuten Mißstände, daß ein System sozialer Sicherung gegen Unfälle im Straßenverkehr dringlich wäre²⁸. Darin stimme ich mit dem Gutachten völlig überein.
2. These 1 stimmt, d. h. wir brauchen kein System sozialer Sicherung gegen Unfälle im Straßenverkehr, weil wir eines haben.

Wir haben eines, weil wir ein kausal unspezifisches System sozialer Sicherung haben, das alle Unfälle, Krankheiten, Leiden und Behinderungen — unabhängig von ihrer Ursache — abdeckt. Hätten wir dieses System nicht, hätten wir nur kausale Systeme, sei es der privatrechtlichen Haftpflicht, sei es der sozialrechtlichen Entschädigung, oder sei

²⁸ So Krause, a. a. O., S. 77 u. 85.

es der Sozialversicherung — würde These 1 nicht gelten. Dann gäbe es gravierende Mängel.

Es war für mich in Herrn Krause Gutachten außerordentlich eindrucksvoll, wie in starkem Maße die Entschädigung der Verkehrsunfallopfer vom allgemeinen sozialen Sicherungssystem abhängt, und in wie geringem Maße das allgemeine soziale Sicherungssystem von den Haftpflichtigen und ihren Versicherungen refinanziert wird.

Daraus ergibt sich die dritte These:

3. Das Rechtsinstitut der Haftpflicht für Verkehrsunfälle leistet in seiner gegenwärtigen Form weder die volkswirtschaftlich richtige Kostenbelastung des Straßenverkehrs noch die sozialpolitisch notwendige Kostenentlastung der Unfallopfer bzw. der sozialen Sicherungsinstitute in hinreichendem Ausmaß.

Aus der These 2 und der These 3 folgen zwei weitere:

4. Die Mängel der Entschädigung der Unfallopfer sind Mängel des allgemeinen sozialen Sicherungssystems.

Und: Die Mängel der Haftung für Verkehrsunfälle sind — sowohl in bezug auf das volkswirtschaftliche Allokationsproblem als auch in bezug auf das sozialpolitische Problem einer übermäßigen Belastung Haftpflichtiger — Mängel des allgemeinen Haftungsrechts.

Auch bei dieser These befinde ich mich in Übereinstimmung mit Herrn Krause²⁹ und kann Sie deshalb wegen der näheren Begründung auf sein Gutachten verweisen.

5. Haftung und soziale Sicherung sind nicht aufeinander abgestimmt. Das Haftpflichtrecht leistet soziale Sicherung und die Finanzierung der sozialen Sicherungsinstitute nur sehr begrenzt, wird aber damit begründet und unter dem Gesichtspunkt weiterentwickelt, daß es die soziale Sicherung der Unfallopfer zu leisten habe. Die sozialen Sicherungsinstitute leisten die Entschädigung für Unfallopfer, obwohl das Recht dafür eigentlich ein anderes Institut — eben die Haftung — vorgesehen hat und obwohl dadurch die Beiträge der Versicherten zu Subventionen für den Straßenverkehr zweckentfremdet werden.

Auch zu dieser These finden Sie zahlreiche Argumente in dem Gutachten von Herrn Krause.

Insgesamt ergibt sich aus alledem für die Geschädigten, daß das gegenwärtige Haftpflichtrecht sie selten besser stellt, als wenn es nicht vorhanden wäre und sie nur ihre soziale Sicherung hätten.

Für die Finanzierung sehe ich dann zwei Alternativen:

— Entweder den Verzicht auf jedes Sonderrecht für Verkehrsunfälle, weil man im Straßenverkehr kein abgrenzbares Risiko mehr sieht, sondern der

²⁹ Vgl. Krause, a. a. O., S. 85.

Ansicht ist, daß Verkehrsunfälle zum allgemeinen Lebensrisiko geworden sind ³⁰

— oder die konsequente Belastung des Straßenverkehrs mit allen Unfallfolgekosten und die Verwendung dieses Aufkommens für die Finanzierung der sozialen Sicherung.

Das Fazit würde ich in einer letzten These so formulieren:

6. Das Institut der Haftung für Verkehrsunfälle ist, soweit es um Personenschäden geht, weitgehend funktionslos geworden.

Es schadet nicht viel, aber es nützt auch nicht viel — außer Haftpflichtversicherern und Rechtsanwälten. Ist das eine hinreichende Begründung, um es so beizubehalten, wie es ist?

Deshalb ist die einzige Folgerung von Herrn Krause, der ich nun doch widersprechen möchte, die, daß die von ihm konstatierten Mängel es verbieten würden, „eine grundlegende Ausdehnung des Systems der sozialen Sicherheit auf alle Personenschäden für jedermann in die Wege zu leiten“ ³¹. Ich finde, sie gebieten es.

³⁰ So etwa Krause, a. a. O., S. 82.

³¹ Krause, a. a. O., S. 77 f.

Professor Dr. Schäfer, Trier

Ich wollte zunächst nicht argumentieren — das vielmehr dem Schlußwort vorbehalten — sondern nur etwas informieren. Gestern habe ich ausdrücklich gesagt, daß ich Einzelheiten einer möglichen Reform, die den Grundsätzen gerecht wird, von denen ich gesprochen habe, nicht vorführen kann. Nun hat Herr Köhler soeben etwas aus meinem Buch zitiert¹. Deshalb muß ich ein paar kurze Bemerkungen dazu machen. Herr Köhler hat darauf hingewiesen, daß ein System, das alle Unfallschäden abdecken würde, auf Beiträge der potentiell Geschädigten, also der Versicherten, der Begünstigten, zurückgreifen muß; so habe ich es auch dargestellt. Aber mein Vorschlag sah keineswegs vor, daß die Finanzierung ausschließlich auf solche Beiträge der Versicherten gestützt wird; die Versicherten hätten vielmehr nur einen Finanzierungsbeitrag für diejenigen Risiken zu leisten, die nicht zurechenbar sind. Ich habe — in meinem Buch und auch gestern in dem Vortrag — ausdrücklich gesagt, daß ich die kausale Finanzierung gegenüber den augenblicklichen Verhältnissen sogar noch verstärken würde. Das ist die erste Ergänzung.

Die zweite: Herr Köhler hat zitiert, daß der Aufwand eines Systems, wie ich es vorgeschlagen habe, wahrscheinlich erheblich höher liegen würde als der des gegenwärtigen. Auch dieser Satz steht in meinem Buch. Er gilt aber nur dann, wenn auch alle die Leistungsverbesserungen eingeführt werden, die ich dort vorgeschlagen habe, für die ich zwar plädiert habe, bei denen ich aber ausdrücklich gesagt habe, man werde sie nicht alle auf einmal einführen können.

Die dritte Ergänzung zu den Diskussionsbemerkungen von Herrn Köhler: Den Gesichtspunkt, daß man bei einem solchen Reformmodell, wie ich es vorgeschlagen habe, mit dem heutigen Aufwand nicht werde auskommen können, hat er in Beziehung gesetzt zu der Abgabenbelastung, die für die soziale Sicherung heute besteht und die ohnehin schon sehr hoch sei. Nun ist es zweifellos so, daß man die gegebene Abgabenbelastung auch nur mit den gegebenen Leistungen vergleichen kann. Es kommt ja auch heute schon einiges an Belastungen hinzu, die eben nicht über die soziale Sicherung verrechnet werden, sondern einen Aufwand an anderer Stelle erfordern. Wenn ich es — um die Sache kurz zu fassen und um auch zur Diskussion anzuregen — etwas polemisch sagen darf: Die Privatversicherung kann ja auch keine Leistungen erbringen, ohne daß jemand dafür belastet wird; alles, was heute außerhalb der sozialen Sicherung geleistet wird, muß ja auch finanziert werden. Wenn man diesen Aufwand dazurechnet, sieht die Sache schon anders aus, und wenn man außerdem dazurechnet, was an Eigenbelastung der Geschädigten, also an nicht vergüteten Schäden verbleibt, die ja auch zum Aufwand gerechnet werden müssen,

¹ Dieter Schäfer: Soziale Schäden, soziale Kosten und soziale Sicherung, Argumente für ein Modell zur Integration aller Ausgleichsleistungen für Personenschäden in das soziale Sicherungssystem. Sozialpolitische Schriften, Heft 29, Berlin 1972.

dann liegt eben heute schon die Belastung erheblich höher als die genannten Prozentsätze von Lohn und Gehalt, die für die soziale Sicherung aufzubringen sind. Soviel nur als zusätzliche Information zu den Diskussionsbemerkungen von Herrn Köhler.

Eine zweite kurze Bemerkung möchte ich noch anschließen, die vielleicht einen Anstoß für weitere Diskussionsvoten geben könnte. Der Gesichtspunkt, die *Maxime*, von der ich ausgegangen bin, ist die Gleichbehandlung aller Geschädigten. Dagegen sind, wenn ich es recht sehe, zwei Einwände vorgetragen worden. Der eine war: Wenn wir vergleichen, sind die Leistungen, die bei der Haftungsregelung herauskommen, zum Teil erheblich besser als das, was die soziale Sicherung leistet; und es ist dann weiter gesagt worden, man solle nicht unbedingt zu einer Nivellierung aller Leistungen streben. Das ist nun einfach eine Gegenposition, das ist einfach eine andere *Maxime*. Wenn man sagt, es gebe nach der Haftungsregelung bessere Leistungen als durch die soziale Sicherung, dann heißt das nichts anderes als: Ich bin dafür, daß einer besser behandelt wird als der andere. Man muß also ganz präzise sagen, auf welche Ziele ein solches System hinauslaufen soll. Wenn man — das ist jetzt wieder eine etwas polemische Bemerkung, dieses Mal gegen Herrn Deutsch, aber das Problem läßt sich auf diese Weise am kürzesten fassen — wenn man (wie ich es getan habe) „Gleichbehandlung“ sagt, dann klingt das nach einem hohen Rechtsgrundsatz; wenn man denselben Tatbestand mit der Vokabel „Nivellierung“ bezeichnet, dann klingt das sehr negativ. Gleichbehandlung führt selbstverständlich zur Nivellierung; wenn man gegen Nivellierung ist, kann man also auch sagen, daß man für Privilegierungen und Diskriminierungen ist. Man sollte also nicht einfach mit solchen Vokabeln den Tatbestand positiv oder negativ beladen, sondern möglichst genau sagen, wo das Zielsystem einer solchen Regelung liegt.

Das zweite, was gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz gesagt wurde, war, daß durch Haftung Verantwortlichkeiten gefördert würden; das ist in verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck gekommen. Vielleicht kann ich dazu im Schlußwort noch etwas sagen; es würde mich jetzt schon in die Argumentation führen. Im Augenblick vielleicht nur als Stichwort für die Diskussion:

1. wenn wir eine Haftpflichtversicherung haben, ist das Risiko auch kollektiviert;
2. wenn wir eine Zwangshaftpflichtversicherung haben, haben wir auch einen Versicherungszwang.

Erst von dieser Basis aus kann man darüber reden, was noch an individueller Verantwortlichkeit durch Haftung realisiert werden kann. Aber dem möchte ich jetzt nicht vorgreifen.

Professor Dr. Schäfer, Trier

Ich habe den Eindruck, als ob hier ein edler Wettstreit entstanden ist, wer die besseren Leistungen erbringt. Wir haben gehört, daß die Leistungen, die nach Haftungsrecht erbracht werden, oft besser sind als die sozialen Sicherungsleistungen. Wir haben dann gehört, daß die Leistungen der Berufsgenossenschaften oft viel besser sind als die, die nach dem Haftungsrecht zu erwarten wären. Das ist sicher alles richtig, und ich finde es auch sehr nobel, daß die jeweiligen Vertreter sagen: Wir wollen dafür sorgen, daß unseren Klienten diese Vorteile erhalten bleiben. Meine Frage wäre nur — insofern warte ich eigentlich immer noch auf eine Antwort nach der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung — ,wie man die Schlechterbehandlung der anderen begründet. Daß man für die eigenen Klienten Vorteile erhalten will, ist ganz klar; daß es schwierig ist, solche Rechtspositionen abzubauen, ist auch klar. Trotzdem bleibt die Frage: Wie begründet man, daß eine andere Gruppe diese Vorteile nicht genießt? Insofern würde ich sagen, daß die Antwort nach der Legitimierung von Ungleichbehandlung noch offengeblieben ist. Herr Krause hat eben gerade versucht, einen Hinweis darauf zu geben, den ich so interpretieren würde, daß die psychologische Situation des Geschädigten, sein Gefühl, eine bestimmte Schicksalslage entweder mehr oder weniger in Kauf nehmen und aus eigener Kraft meistern zu müssen, oder sich an irgendjemanden anderen halten zu können, vielleicht ein solches Differenzierungsprinzip sei. Das mag sein, und das Prinzip, daß man von der Situation des Geschädigten ausgehen solle, würde dadurch ja noch nicht außer Kraft gesetzt. Wir müßten dann aber — so scheint mir — sehr viel genauer danach fragen, wie diese sozial-psychologische Situation des Geschädigten aussieht. Ich glaube nicht, daß Differenzierungen, die es in unserem heutigen Rechtssystem gibt, nach diesem Gesichtspunkt vorgenommen worden sind.

Eine zweite Bemerkung: Es ist mir gerade bei dem Hinweis darauf, daß die konkrete Schadensberechnung für den Geschädigten oft mehr erbringe als die sozialen Sicherungsleistungen, aufgefallen, daß die Kehrseite in der Regel nicht bedacht wird. Es gibt eben auch Situationen, in denen die soziale Sicherung viel besser ist, und das Haftpflichtsystem läßt sich — so möchte ich jetzt einmal nur als These in den Raum stellen — deshalb aufrechterhalten und weist deshalb relativ wenig Mängel auf, weil an den Stellen, wo es ungenügend ist, die soziale Sicherung einspringt. Das heißt, die Vorteile des Haftpflichtsystems werden einseitig betont, von den Nachteilen redet man nicht; die fängt die soziale Sicherung ab.

Ein weiterer Punkt erscheint mir wichtig, vor allem deshalb weil — wie ich gestern schon vermutet habe — bei ihm die größte Wahrscheinlichkeit liegt, daß eine Grundsatzüberlegung, wie ich sie in meinem Referat angestellt habe, mißverstanden wird. Es geht dabei noch einmal um das Stichwort Verantwortlichkeit. Zu der Bemerkung, die Herr Krause vorhin gemacht hat, würde ich zunächst sagen, daß volkswirtschaftlich richtige Zurechnung der Kosten — volkswirtschaftlich richtig heißt hier: im Sinne einer optimalen Allokation der knappen Produktionsfaktoren — prinzipiell bedeuten würde, daß in der Tat auf die Betriebsgefahr abgestellt wird.

Das wäre nur zu modifizieren bei sehr schwerwiegendem individuellen Fehlverhalten. Die Zurechnung in dieser Weise ist etwas, was auch schon durch die Wortwahl erschwert wird, durch den vielleicht etwas unglücklichen juristischen Begriff des Verschuldens, bei dem nie so ganz klar ist, ob er eine moralische Disqualifizierung oder ein einfaches Verursachungsprinzip bedeutet. Verschulden liegt wohl irgendwo dazwischen und berührt wahrscheinlich beide Grenzen. Man müßte bei der Belastung der Schädiger beides im Auge behalten, die Betriebsgefahr und das vorwerfbare individuelle Fehlverhalten. Das eine ist, daß mit der Durchführung einer bestimmten Handlung, in diesem Falle der Teilnahme am Straßenverkehr, ein bestimmtes Risiko verbunden ist, und dieses Risiko, d. h. die Schadenswahrscheinlichkeit, nicht der konkrete Schadenseintritt, gehört zu den volkswirtschaftlichen Kosten dieses Verhaltens. Das müßte auch an der Stelle angelastet werden, wo es verursacht ist. Diese Zurechnung wäre nicht aufgehoben, wenn eine Vereinheitlichung der Leistungen vorgenommen würde, wie ich sie vorgeschlagen habe, denn die Aufbringung ist ja bei diesem Vorschlag durchaus nach Schadensverursachungen differenziert. Das Prinzip ist ja gerade, daß durch einen bestimmten Typus von Versicherung die Entschädigung und ihre Finanzierung voneinander getrennt werden können. Das geht nur durch eine Versicherungslösung. Sonst kommt man aus dem Zirkel nicht heraus, daß ganz geringes Fehlverhalten, ganz geringes Verschulden zu sehr großen Belastungen des Schädigers führen kann, weil eben der Schaden sehr groß ist, und umgekehrt. Wenn man nur in dieser Zweier-Relation denkt, muß man entweder den fast unschuldigen Schädiger sehr hart belasten oder das sehr hart betroffene Opfer unzulänglich entschädigen. Dann bleibt keine andere Wahl. Dieses beides zu trennen, ist an sich das eigentliche Grundanliegen gewesen. Erst dann kann man überhaupt entscheiden, ob man den Grundsatz „Gleichbehandlung gleicher Schäden“ anwenden will; ohne die Trennung kann man ihn nicht anwenden. — Ob die Schadensverhütung bei privaten oder bei öffentlichen Versicherern besser aufgehoben ist, ist im Grunde genommen ein empirischer Tatbestand. Die Anstrengungen der privaten Haftpflichtversicherungen mögen gerade in den letzten Jahren sehr erheblich gewesen sein. Ich würde auf der anderen Seite die Verhütungsmaßnahmen gegen Arbeitsunfälle, die die gesetzlichen Unfallversicherungsträger durchführen, nicht unbedingt als Beweis dafür ansehen, daß die Haftungsregelung zu einem besseren Unfallschutz führt als die versicherungsrechtliche Regelung.

Ein allerletztes zur Kostenfrage. Auf der einen Seite wird gesagt: Wir haben doch ein System, das völlig ausreichend ist; es bleiben ja kaum Deckungslücken. Auf der anderen Seite wird gesagt, wir könnten einen Systemwechsel nicht finanzieren, weil er zu teuer sei. Das sind zwei Aussagen, die ich einfach nicht ganz zusammenbringen kann. Entweder sind die Leistungen so unzureichend, daß die Kosten bei einem Systemwechsel erheblich steigen müßten, oder der Systemwechsel brächte zwar eine andere Organisationsform und eine andere Verteilung der Leistungen und der Lasten, aber kaum eine Kostensteigerung. Kostensteigerungen können ja im-

mer nur durch Verbesserungen des Leistungssystems entstehen. Und da würde ich allerdings meinen, daß man wirklich ernsthaft fragen muß, ob und an welchen Stellen das Leistungssystem verbessert werden müßte. Und ich würde weiter sagen, daß man diese Frage einfach nicht für einen so eng begrenzten Kreis wie den der Straßenverkehrsoffer isoliert stellen darf. Es gibt bestimmte Differenzierungen der Entschädigungsleistungen, die sehr gut zu erklären sind; das Versprechen einer Veteranenversorgung gehört immer zu den Durchhalteparolen in einem Krieg. Aber auch wenn Herr Deutsch heute morgen vom Krieg auf den Straßen gesprochen hat, weiß ich nicht, ob man die Analogie soweit führen soll, daß man ein Leistungsversprechen brauche, um diesen Krieg durchhalten zu können.