

Gelbhaar, Siegfried; Walger, Martin

**Article — Digitized Version**

## Interventionismus, Umwelt und Verkehr: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Gelbhaar, Siegfried; Walger, Martin (1992) : Interventionismus, Umwelt und Verkehr: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 72, Iss. 8, pp. 421-427

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136912>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Siegfried Gelbhaar, Martin Walger

## Interventionismus, Umwelt und Verkehr – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht

*Angesichts des zunehmenden Straßenverkehrs werden in jüngster Zeit verstärkt interventionistische Eingriffe vor allem in den innerstädtischen Verkehr diskutiert oder bereits vorgenommen. Wie sind die verschiedenen Ansätze aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?*

Im Bereich des Straßenverkehrs ist die Diskussion umweltpolitisch orientierter Fragen in jüngster Zeit häufig Gegenstand parlamentarischer und öffentlicher Debatten: So veranlaßte einerseits das im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung drastisch angestiegene Verkehrsaufkommen<sup>1</sup> das Bundesumweltministerium dazu, die Notwendigkeit einer umweltverträglichen Verkehrsplanung zu betonen, in deren Rahmen vor allem eine Verbesserung des Bahnnetzes sowie die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) proklamiert wird<sup>2</sup>. Auf der anderen Seite weisen die Ergebnisse der Regierungskommission Bundesbahn darauf hin, daß eine (kurzfristige) Verlagerung des Straßenverkehrs auf die Schiene mit erheblichen Problemen verbunden ist: Dem „[...] vielstimmigen Chor derer, die zur Entlastung der Straße und im Sinne einer ‚ökologischen Verkehrspolitik‘ bedeutende Teile des Lkw-Verkehrs auf die Schiene bringen möchten [...]“<sup>3</sup>, ist zu vergegenwärtigen, daß die Leistungskapazität der Bahn bereits heute weitgehend ausgeschöpft ist. Schließlich wurde auch die Katalysortechnik hinsichtlich ihrer Effektivität zur Verringerung der Umweltschädlichkeit des individuellen Pkw-Verkehrs vor dem Hintergrund einer Studie Technischer Überwachungsvereine kürzlich kritisch beurteilt: So sei die Emissionsreduktion – von technischen Wartungsfehlern abgesehen – insbesondere bei Vollastbetrieb und in der Startphase der Motoren vergleichsweise unwirksam, weshalb der Bundesumweltminister die Einbeziehung von Kata-

lysatoren-Pkw in die regelmäßige Abgas-Sonderuntersuchung forderte<sup>4</sup>. In dieser Weise gewinnt folglich das Verkehrsproblem – in städtischen Ballungsgebieten zumal – eine wachsende Bedeutung: „Alle 248 Hauptstraßen der Berliner Innenstadt sind schon jetzt so hoch mit Stickoxiden, Benzol und Dieselruß belastet, daß sie eigentlich für private Autos und Busse gesperrt werden müßten.“<sup>5</sup>

Der Facettenreichtum aktueller verkehrs- und umweltpolitischer Probleme erfordert nunmehr zunächst eine Zusammenstellung der Argumente, welche aus ökonomischer Sicht politischen Handlungsbedarf begründen. Im Anschluß sollen die wichtigsten Aktivitäten im verkehrspolitischen Bereich skizziert sowie das Spannungsfeld öffentlicher versus privater Personenverkehr eingehend diskutiert werden.

### Folgen individueller Mobilität

Der sich aus dem zunehmenden privaten Pkw-Verkehr ergebende (umwelt)politische Handlungsbedarf rekurriert im wesentlichen auf drei Argumente:

□ Erstens verursacht der Pkw-Verkehr – neben der Lärmbelastung – erhebliche Abgasemissionen: „Etwa 53 Prozent der in der Bundesrepublik Deutschland emittierten Stickstoffoxide und etwa 45 Prozent der Kohlenwas-

---

*Siegfried Gelbhaar, 30, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Universität Trier im Fach Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft. Dr. Martin Walger, 30, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Zentrum für Arbeit und Soziales der Universität Trier.*

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen, Bonn 1991.

<sup>2</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): *Umweltpolitik – Eckwerte der ökologischen Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern*, Bonn 1990, S. 37 f.

<sup>3</sup> R. Willeke: Die Zukunft der Deutschen Bundesbahn, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 3, S. 120 ff. (hier: S. 120).

<sup>4</sup> Vgl. Kommentar „Kein sauberes Auto“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 34 vom 10. 2. 1992, S. 14; sowie G. Lingnau: Was kann er, was kann er nicht?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 42 vom 19. 2. 1992, S. 14.

<sup>5</sup> Artikel „Tra(u)mstadt Berlin, in: Der Spiegel, Nr. 8 vom 17. 2. 1992, S. 58 f. (hier: S. 59).

serstoffe stammen aus den Abgasen der Kraftfahrzeuge.“<sup>6</sup>

□ Zweitens ist der private Individualverkehr durch einen besonders geringen Wirkungsgrad gekennzeichnet: So ist der durchschnittliche Ressourcenverbrauch je Person bzw. Beförderungskilometer im Verhältnis zu öffentlichen Verkehrsmitteln vergleichsweise hoch, was insbesondere den Vorwurf der Energieverschwendung begründet.

□ Drittens entsteht schließlich durch die intensive Pkw-Nutzung ein Raumproblem auf zumindest zwei Ebenen: Einerseits erhöht sich mit der Zahl der am Straßenverkehr teilnehmenden Pkw die relative Raumknappheit infolge eines gestiegenen Bedarfs zur Aufnahme des fließenden wie auch des ruhenden Verkehrs. Andererseits bedingt die dann mittelfristig erforderlich werdende Ausweitung der Verkehrswege eine ökologisch bedenkliche Zunahme der Flächenversiegelung<sup>7</sup>.

Die genannten Probleme manifestieren sich besonders in Ballungsgebieten: So mag das Schlagwort vom Verkehrsinfarkt in den Innenstädten angesichts der zunehmend chaotischen Verkehrslagen durchaus berechtigt sein.

### Verkehrsvermeidende Ansätze

Im Eindruck eines sich derart verschärfenden Handlungsbedarfs ist in letzter Zeit eine ganze Reihe von Lösungsvorschlägen unterbreitet worden, die sich inhaltlich den Kategorien der Verkehrsvermeidung und Verkehrslenkung sowie der Verkehrsverlagerung zuordnen lassen<sup>8</sup>:

□ Als *verkehrsvermeidende* Ansätze werden alle Bemühungen verstanden, den motorisierten Verkehr generell zu verringern; hierzu zählen unterschiedlichste Instrumententypen: Zum einen wird mittels Verhaltensappellen (moral suasion) versucht, die Präferenzstruktur der Verkehrsteilnehmer im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Ein Beispiel hierfür stellt die 1986 in Kraft getretene Änderung der Fahrschüler-Ausbildungsordnung dar, nach der das Erlernen umweltbewußten Fahrverhaltens als

wesentlicher Bestandteil der Fahrausbildung aufgenommen werden soll<sup>9</sup>. Dieser und anderen verkehrspädagogischen Maßnahmen dürfte aufgrund des geringen Verbindlichkeitsgrades jedoch nur eine schwache Wirkung beschieden sein – ihr Einsatz empfiehlt sich daher allenfalls unterstützend.

Mit ungleich höherer Eingriffsintensität gehen zum anderen gesetzliche Fahrverbote einher, die in Form von Smogalarm-Regelungen, autofreien Tagen oder Zufahrtsbeschränkungen verhängt werden können. Vor allem innerstädtische Zufahrtsbeschränkungen sind von einigen europäischen Großstädten in mehr oder minder energischer Form installiert worden, um der drohenden Verkehrsüberlastung Herr zu werden. In jüngerer Zeit werden ähnliche Überlegungen auch von deutschen Verkehrspolitikern vertreten. Favorisiert wird offenbar die Idee, die Benutzung der Innenstädte durch Autofahrer an die Erfüllung „ökologischer“ Auflagen (Katalysator, Erwerb einer ÖPNV-Dauerkarte) zu knüpfen.

Aus ökonomischer Sicht ist gegen derartige Regelungen einzuwenden, daß Verbote zwar die negativen Effekte des Autoverkehrs einschränken können, der erzwungene Verzicht zugleich aber Wohlfahrtsverluste bedeutet. Fahrverbote erscheinen deshalb nur als Ultima ratio angebracht. Zudem gehen mit einer solchen Konstruktion oftmals erhebliche Begründungsprobleme bezüglich eventueller Ausnahmeregelungen einher<sup>10</sup>.

Weniger auf akute Krisensituationen, denn auf eine kontinuierliche Einschränkung des motorisierten Verkehrs zielen Maßnahmen zur besseren Fahrzeugauslastung: Zu nennen sind unter anderem Bemühungen um eine verbesserte Logistik zur Vermeidung von Leer- und Umwegfahrten<sup>11</sup> sowie die Einräumung von Benutzervorteilen für Fahrgemeinschaften<sup>12</sup>.

### Verkehrslenkende Maßnahmen

□ Im Rahmen *verkehrslenkender* Maßnahmen kommt technologischen Neuerungen eine wachsende Bedeu-

<sup>6</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Umweltbericht 1990, BT-Drucksache Nr. 11/7168 vom 3. 5. 1990, S. 109.

<sup>7</sup> Neben den hier genannten Problemfeldern ist darüber hinaus auf Belastungen durch erhöhte Verkehrsunfälle und spezifische Entsorgungsfragen (Autowracks, Altöl etc.) hinzuweisen (vgl. H. Neu: Steuerliche Anreize zur Regulierung von Umweltproblemen des Autoverkehrs, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, 2. Jg., H. 2/1991, S. 156 ff.); diese Aspekte sind jedoch für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand von eher nachrangiger Bedeutung.

<sup>8</sup> Für andere Systematisierungsansätze vgl. z. B. H.-D. Künne: Stadt und Verkehr – Problem ohne Ende?, in: Der Städtetag, Heft 5/1991, S. 35 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Jahresbericht 1990, Berlin o. J., S. 58.

<sup>10</sup> So wird nach einem vor wenigen Wochen ergangenen Urteil des Lübecker Amtsgerichts ein erneutes Aufkeimen der Rechtsdiskussion um die „Anlieger/Anwohner-Problematik“ erwartet. Das Gericht hatte es abgelehnt, einen Verstoß gegen das innerstädtisch geltende (zeitlich eingeschränkte) Fahrverbot zu ahnden. Vgl. Artikel „Tochter im Zentrum“, in: Der Spiegel, Nr. 19 vom 4. 5. 1992, S. 89 ff. (hier: S. 89).

<sup>11</sup> Dem steht freilich die unternehmerische Erkenntnis entgegen, daß eine „optimale Logistik“ als just-in-time-Lieferung die Lagerhaltung weitgehend ersetzt und damit das Verkehrsvolumen unter Umständen nachhaltig erhöht. Vgl. H. Topf: Gibt es für Stadt und Auto eine gemeinsame Zukunft?, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, Heft 3/1990, S. 273 ff. (hier: S. 275).

<sup>12</sup> Beispielgebend ist das sogenannte Carpool System Management zu erwähnen, eine Einrichtung von Mitfahrzentralen, die in mehreren deutschen Städten – mit unterschiedlichem Erfolg – erprobt wird.

tung zu: So sollen computergestützte Leit- und Informationssysteme für eine optimale Ausnutzung bestehender Straßennetzkapazitäten sorgen, indem der Verkehrsablauf durch „intelligente“ Lenkungshilfen geregelt wird. Die Varianten reichen von Verkehrsrechnern zur optimalen Steuerung von Lichtzeichenanlagen über Parkleitsysteme bis hin zu hochkomplexen Verkehrsmanagementsystemen. Derartige Ansätze erscheinen zwar momentan noch visionär; sie könnten jedoch den herkömmlich kommunalen Planungsprozeß ergänzen, der u. a. mittels sogenannter Generalverkehrspläne<sup>13</sup> die Ex-ante-Steuerung der Verkehrsentwicklung durch städtebauliche Maßnahmen anvisiert. Auch die traditionelle Verkehrsplanung hat sich indes ökologischen Problemlagen angenommen: Im Rahmen des Modellvorhabens „Flächenhafte Verkehrsberuhigung“ sind in sechs Modellgebieten unterschiedliche Konzeptionen (z. B. Tempolimit, Mittelinseln, Aufpflasterungen) erprobt worden. Die umweltbezogenen Auswirkungen dieser Projekte sind bislang nicht vollständig dokumentiert<sup>14</sup>. Die dort angestrebten Zielsetzungen konzentrieren sich auf die Reduzierung von Lärm- und Schadstoffemissionen, während das Raumproblem, welches hier vornehmlich diskutiert werden soll, außer acht bleibt. Die Förderung „alternativer Technologien“ für den privaten Pkw-Verkehr ist ebenfalls den verkehrslenkenden Maßnahmen zuzurechnen, da sie die relativen Anteile der Verkehrsmittel (Modalsplit-Bilanzen) unverändert läßt. Vergleichsweise umweltschonende Techniken wie z. B. Wasserstoff- oder Elektromotoren haben sich jedoch im heutigen Verkehrsbild bislang kaum spürbar ausgewirkt<sup>15</sup>.

□ *Verkehrsverlagernde* Instrumente beabsichtigen in erster Linie, die Nutzung des ÖPNV zu Lasten des individuellen Personennahverkehrs zu erhöhen. Dem Grunde nach kommen hierfür zwei Ansatzpunkte in Betracht: Zunächst lassen sich die privaten Kosten des Individualverkehrs durch administrative Eingriffe erhöhen. Neben der Parkraumbewirtschaftung handelt es sich vor allem um die Erhebung von Steuern sowie Gebühren und anderen Entgelten (im wesentlichen die Kfz-Steuer und die Mineralölsteuer)<sup>16</sup>. Aus ökonomischer Sicht anders zu bewerten – jedoch die gleiche Zielrichtung anstrebend – sind

Maßnahmen, die den ÖPNV attraktiver zu gestalten suchen. Zu unterscheiden sind preisliche Komponenten (z.B. subventionierte Tarife oder Preisermäßigungen für Dauernutzer) sowie qualitative Komponenten (Netzerweiterung, Bedienungsverdichtung, verbesserte Serviceleistungen<sup>17</sup>).

Mit Blick auf die vorgestellten Kategorien wird erkennbar, daß die verkehrsvermeidenden Ansätze vornehmlich von regulativ-administrativer Natur sind; sie werden von den verkehrslenkenden Maßnahmen durch technische Lösungen unterstützt. Ökonomische Beiträge zur Bewältigung von Umweltproblemen konzentrieren sich hingegen in der Regel auf die verkehrsverlagernden Instrumente, da deren Einsatz besonders auf die Veränderung der maßgeblichen Anreizstrukturen abzielt, welche für das umweltrelevante einzelwirtschaftliche Verhalten bestimmend wirken.

### Umweltabgaben

Der Einsatz von Abgaben zum Schutz der Umwelt – hier: im verkehrspolitischen Bereich – wurzelt in dem geläufigen Ansatz von A. C. Pigou. Beabsichtigt ist hierdurch die Internalisierung sozialer Zusatzkosten, mithin die Einbeziehung tatsächlicher Opportunitätskosten in einzelwirtschaftliche Produktions- und/oder Konsumentscheidungen, wobei der Abgabetarif durch die Höhe der verursachten externen Effekte bestimmt ist: Wer die natürliche Umwelt durch Ressourcenbeanspruchung belastet, soll auf diese Weise die Konsequenzen dafür tragen, daß er hierdurch die natürliche Umwelt anderen Möglichkeiten ihrer Nutzung entzieht.

Eine pareto-effiziente und realpolitische Anwendung des Pigou-Gedankens scheidet nun unter anderem an einer (unvermeidlichen) Verletzung der Prämisse vollkommener Information: So benötigt der Staat für die Erhebung einer effizienten Pigou-Abgabe bzw. für eine Formulierung der internalisierenden Abgabenhöhe lückenlose Kenntnis über die tatsächlichen Präferenzen aller beteiligten und betroffenen Wirtschaftssubjekte sowie über den Verlauf der jeweiligen (Grenz)Kosten einer Vermeidung (weiterer) Umweltbelastung. Da jedoch kein Verfahren existiert, mit dessen Hilfe der Staat diese für die Intervention notwendigen, jedoch im Besitz der privaten Wirtschaftssubjekte befindlichen Informationen beschaffen könnte, wird die Bestimmung des optimalen Steuersatzes zu einer nicht lösbaren Aufgabe<sup>18</sup>. Am Ziel techni-

<sup>13</sup> Für eine kritische Würdigung dieses Instruments siehe D. von Kiederowski, T. Schlüter: Verkehr verwalten oder die Stadt gestalten?, in: Der Städtetag, Heft 4/1991, S. 286 ff.

<sup>14</sup> Für erste Ergebnisse vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), a. a. O., S. 142.

<sup>15</sup> Dabei dürften die hiervon zu erwartenden partiellen Entlastungswirkungen nicht unbedeutend sein: Über 80% der bundesdeutschen Pendler bewegen sich im Reichweitenbereich von Elektromobilen. Vgl. R. Kallmeier: Freie Fahrt fürs Elektromobil?, in: Zeitschrift für Post- und Telekommunikation, Heft 8/1990, S. 20 f.

<sup>16</sup> Hingegen erscheinen sowohl die geplante CO<sub>2</sub>-Abgabe als auch die Straßenbenutzungsgebühr für Lkw derzeit im nationalen Alleingang nicht realisierbar.

<sup>17</sup> Der Verband deutscher Verkehrsunternehmen diskutierte beispielsweise unlängst die Einrichtung elektronischer Zahlungs- und Fahrkartensysteme für Busse und Bahn; vgl. Meldung „Fahrpreise werden zunehmend mit Kredit- und Telefonkarten entrichtet“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 32 vom 7. 2. 1992, S. 17.

<sup>18</sup> Vgl. J. Weimann: Umweltökonomik: Eine theorieorientierte Einführung, 2. Aufl., Berlin u. a. 1991, S. 122.

scher Effizienz orientierte Maßnahmen beschränken sich dann auf eine kostenminimale, d. h. inuteffiziente Realisierung vorgegebener Umweltstandards.

Als ein solches Pendant der (zentralstaatlich angelegten) Pigou-Idee und damit als preislich wirkende umweltpolitische Intervention ist der sogenannte Standard-Preis-Ansatz (Baumol/Oates) zu nennen. Hier setzt der umweltpolitische Planer – den Verzicht auf ein outputeffizientes Allokationsergebnis hinnehmend – im „trial-and-error“-Verfahren „[...] mehr oder weniger willkürlich einen Steuersatz fest, beobachtet die dann resultierende Gesamtmission und korrigiert den Steuersatz, falls diese nicht dem angestrebten Standard entspricht. Liegen die beobachteten Werte über dem Standard, ist der Steuersatz anzuheben, liegen sie darunter, ist er zu senken“<sup>19</sup>. Ohne die Funktionsweise und methodischen Probleme des Standard-Preis-Ansatzes hier eingehend darzustellen, soll an dieser Stelle der Hinweis genügen, daß der Standard-Preis-Ansatz die notwendigen Bedingungen für Kosteneffizienz erfüllt. Tatsächlich erfordert jedoch die hinreichend gesicherte und kosteneffiziente Implementation des Standard-Preis-Ansatzes in der Realität – neben anderen Aspekten – gleichfalls ein staatlich verfügbares Ausmaß an Information, das dem vergleichbar ist, welches für eine erfolgreiche Implementation der Pigou-Lösung erforderlich wäre. Gleichwohl müßte – bei internalisierender Zielsetzung – der Standard-Preis-An-

satz das maßgebliche Leitbild für die in der realen Umweltpolitik verwendeten Umwelt- oder Ökoabgaben darstellen.

Von derartig internalisierenden Abgaben sind (de)meritorische Abgaben *grundsätzlich* zu unterscheiden. Die Erhebung solcher dirigistischen Abgaben erfolgt zum Zweck eines normativ (hier: verkehrs- und umweltpolitisch) begründeten staatlichen Eingriffs in die Präferenzen der beteiligten und betroffenen Wirtschaftssubjekte. Die staatliche Intervention mag in diesem Fall zwar neben anderen (insbesondere fiskalischen und verteilungspolitischen) Aspekten umweltschützerisch motiviert sein. Dies ist jedoch für den (de)meritorischen Eingriff keine notwendige Bedingung: „Um ein meritorisches Gut zu identifizieren, reicht es aus, darauf hinzuweisen, daß der Staat *tatsächlich* in den Marktmechanismus eingreift, ohne daß die üblichen Argumente des Marktversagens vorliegen.“<sup>20</sup> Während damit für internalisierende Umweltabgaben ein erratisches Schwanken des Steuersatzes nach Maßgabe veränderter Knappheitsrelationen bzw. der Ergebnisse einer laufenden ökologischen Erfolgskontrolle charakteristisch ist, wird ein derartig nicht-fiskalischer Steuerzweck bei den (de)meritorischen Abgaben eher beiläufig verfolgt: So reduziert zwar beispielsweise die Erhebung der Mineralölsteuer *ceteris paribus* die auf den betreffenden Märkten gehandelte Menge an Vergaserkraftstoffen. Die Bemessung bzw.

<sup>19</sup> J. Weimann, a. a. O., S. 141.

<sup>20</sup> D. Brümmerhoff: Finanzwissenschaft, 5. Aufl., München 1990, S. 95.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bernhard Fischer  
(Hrsg.)

Großoktav,  
305 Seiten, 1992,  
brosch., DM 65,-  
ISBN 3-87895-434-4

**DIE DRITTE WELT IM WANDEL  
DER WELTWIRTSCHAFT**

**Herausforderungen an die Entwicklungspolitik**

Die Beiträge des vorliegenden Sammelbandes analysieren die wichtigsten Herausforderungen für verschiedene Gruppen von Entwicklungsländern vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Strukturwandels der Weltwirtschaft. Gezeigt wird, wie durch erhöhte Eigenanstrengungen, eine effizientere Entwicklungszusammenarbeit und beschleunigte Reformmaßnahmen in den Industrieländern eine stärkere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft erreicht und der Wohlstand in diesen Ländern erhöht werden kann.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

Veränderung des Abgabebesatzes erfolgt jedoch eher intuitiv und nach Gutdünken des Steuergesetzgebers, weshalb zumeist der Abgabebesatz im Zeitverlauf vergleichsweise stabil bleibt<sup>21</sup>. Vergleichbares gilt für die Kraftfahrzeugbesteuerung: Ein nachvollziehbar operationalisierter Bezug zu den im Hinblick auf das Lenkungsziel relevanten Kostenverläufen fehlt in aller Regel. Das entscheidende Kriterium für die Erhebung der (de)meritorischen Abgabe ist folglich weniger eine kosteneffiziente Internalisierung, sondern vielmehr das Durchsetzen einer vergleichsweise willkürlichen staatlichen Intervention – zwar mit umweltschützendem Bezug, gleichwohl normativ legitimiert und ohne Rücksichtnahme auf (Wohlfahrts)Verluste, was sich dann zumeist in (gern tolerierten) fiskalischen Mehreinnahmen äußert<sup>22</sup>. Entsprechende Regelungen überwinden dann häufig unter Hinweis auf das hehre Lenkungsziel vergleichsweise mühelos die psychologischen Abgabewiderstände beim Destinatär.

In gleicher Weise, wie Pigou-Abgaben eine mit negativen externen Effekten behaftete Aktivität belasten, zielen entsprechende partielle Begünstigungen auf eine Meritorisierung der entsprechenden Vorgänge bzw. auf die Internalisierung positiver externer Effekte. Für die derzeit im verkehrs- und umweltpolitischen Einsatz befindlichen Abgaben und Subventionen ist diesbezüglich festzuhalten, daß es sich hierbei offenkundig um (de)meritorische Interventionen, nicht jedoch um Internalisierungsmaßnahmen handelt. Dies darf bei einer ökonomischen Kritik der jeweiligen Wirkungsabläufe nicht unbeachtet bleiben, wie sich nachfolgend auch am Beispiel des ÖPNV erweisen wird.

### Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs

Die Bemühungen um eine Erhöhung der Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs werden in jüngerer Zeit vor allem mittels gesonderter Konditionen für bestimmte Nutzergruppen forciert. Dabei werden Vereinbarungen zwischen den Verkehrsbetrieben und den jeweiligen (Groß)Kunden getroffen, wonach die Fahrpreise teilweise erheblich reduziert werden. Derartige Vorteile werden von den ÖPNV-Betreibern beispielsweise einzelnen Firmen, Angehörigen bestimmter Berufe (öffentlicher Dienst) oder anderen Personengruppen (Studierende) eingeräumt. Dem Grunde nach funktionieren diese Vor-

haben alle nach dem gleichen Muster; Pars pro toto soll das sogenannte „Darmstädter Modell“ ausführlicher dargestellt werden.

Seit dem Wintersemester 1991/92 können die Studierenden der TH und FH Darmstadt verbilligt die Busse und Straßenbahnen der Darmstädter Verkehrsbetriebe nutzen. Jeder Studierende zahlt dafür einen zwangsweisen Aufschlag in Höhe von 14 DM pro Semester auf den bei Rückmeldung bzw. Einschreibung fälligen Sozialbeitrag<sup>23</sup>. Auf Initiative des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Wissenschaft und Weiterbildung wurde nun im Sommer 1991 angeregt, das „Darmstädter Modell“ auch in Trier zu erproben. Mit Beginn des Sommersemesters 1992 findet eine dem Modell entsprechende Regelung auch dort Anwendung. Der zu entrichtende „Solidarbeitrag“ beläuft sich hier auf einen um 20 DM erhöhten Sozialbeitrag für alle Studierenden. Erst gegen Zahlung weiterer 10 DM ist dann das „Semesterticket“ erhältlich, welches zu beliebig häufigen Fahrten auf allen Linien der Stadtwerke Trier berechtigt<sup>24</sup>. Wie auch in Darmstadt wird die Aufstockung des Sozialbeitrags en bloc an die Verkehrsbetriebe überwiesen. Weitere Städte (u. a. Frankfurt, Mainz, Freiburg und Kaiserslautern) stehen derzeit in Verhandlungen bzw. prüfen die Anwendungs- und Übernahmemöglichkeiten des Modells.

Weniger Autoverkehr – mehr öffentlicher Personennahverkehr, auf diese Formel läßt sich das Generalziel des Darmstädter/Trierer-Modells bringen. Als verkehrsverlagernder Ansatz soll durch die Einführung des verbilligten Semestertickets zum einen ein Beitrag zum Schutz der Umwelt geleistet werden. Zum anderen wird die Überwindung der Parkplatznot an der Universität angesteuert, die – wie gezeigt – zwar auch einen eigenständigen Umweltnutzen haben kann, hier aber eindeutig auf das Raumproblem abstellt. Neben solchen explizit angeführten allokativen Zielsetzungen kann darüber hinaus vermutet werden, daß – gleichsam beiläufig – auch Verteilungsziele realisiert werden sollen, da die beschriebenen Vergünstigungen ausschließlich den Studierenden, d. h. einer spezifischen Personengruppe zuteil werden. Es wird sich nachfolgend erweisen, daß die ökonomische Kritik der Maßnahme zum einen auf der Ebene der Leistungserstellung sowie zum anderen auf der Ebene der Leistungsfinanzierung ansetzt. Die mit dem skizzierten Modell verbundenen Allokations- und Distributionsprobleme werden dabei durch die hier gewählte besondere Abgabefinanzierung verschärft.

<sup>21</sup> Freilich kann dieser Sachverhalt unter anderem auch auf Verfahrenszwänge und/oder das Ergebnis begründeter Abwägungen zu anderen Zielen zurückzuführen sein.

<sup>22</sup> Für entsprechende Hinweise im Bereich der Mineralölsteuer vgl. D. Dickertmann: Maßnahmen für den Umweltschutz im Rahmen des bestehenden Steuersystems. Eine Bestandsaufnahme, in: K. Schmidt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Umweltpolitik I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 176/I, Berlin 1988, S. 128 f., dort i. V. m. Anm. 106 f.

<sup>23</sup> Gegenüber dem bisherigen Semesterticket für 290 DM bedeutet dies eine Verbilligung um rund 95%.

<sup>24</sup> Für eine vergleichbare Inanspruchnahme waren bislang 240 DM zu bezahlen.

Das Allokationsproblem zwischen öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln wird auf dem eingeschlagenen Wege der Subventionierung bzw. Meritorisierung des öffentlichen Personennahverkehrs zwar dem Grunde nach angegangen: Die beabsichtigte ökologische Lenkungswirkung (mehr Bus, weniger Pkw) dürfte zweifellos einsetzen. Der direkte und verursachergerechte Weg führt jedoch über eine internalisierende Belastung des individuellen Nahverkehrs: Nicht das Busfahren ist zu teuer, zu billig ist vielmehr die Nutzung privater Pkw, gemessen an den sozialen Kosten des Verkehrs.

Aus ökonomischer Sicht ist eine Verteuerung der privaten Alternative – im Sinne ökologisch ehrlicher Preise – daher eher anzuraten. Subventionen eignen sich jedenfalls nur in seltenen Ausnahmefällen als politische Antwort auf negative externe Effekte, zumal auch und gerade im öffentlichen Personennahverkehr die Forderung nach *Subventionsabbau* und größerer Marktnähe nicht unbegründet scheint. Insbesondere der unten noch aufzugreifende Effekt, den beteiligten ÖPNV-Betrieben durch die im Zuge der Gewährung von Sonderkonditionen zwangsläufig entstehenden Defizite ein zusätzliches Argument für die Forderung nach weiteren Subventionszahlungen an die Hand zu geben, muß angesichts einer insofern drohenden Subventionsmentalität nachdenklich stimmen: Könnten doch mit vergleichbaren Argumenten dann auch andere Personenbeförderer erwarten, in den – freilich gleichermaßen zu subventionierenden – Dienst an der ökologischen Sache gestellt zu werden. Hinsichtlich der Verkehrsbetriebe ist darüber hinaus zu überlegen, ob eine derart vergrößerte Entfernung von marktmäßigen Versorgungsentscheidungen nicht sowohl deren Kostenbewußtsein als auch die Neigung zur Erstellung eines tatsächlich präferenzgerechten Angebotes weiter beeinträchtigt<sup>25</sup>.

Subventionen bedingen zudem weitere Verzerrungen: Derjenige, der seine Wege bislang als Fußgänger oder Radfahrer zurücklegte und nunmehr statt dessen durchweg den Bus benutzt, wählt damit durch falsch gesetzte Anreize ein vergleichsweise umweltbelastendes Verkehrsmittel. Auch Parkraumprobleme werden nicht zwingend durch eine zu geringe Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs verursacht, sondern vielmehr durch ein fehlendes Nutzungsentgelt für bestehenden Parkraum. Der bisherige Preis von Null suggeriert das Vorliegen eines freien Gutes, dessen Nutzung dann in der Wahrnehmung der beteiligten Wirtschaftssubjekte kei-

nerlei Opportunitätskosten verursacht. Folglich wäre die Bewirtschaftung des vorhandenen Parkraums mit dem Ziel einer Abbildung faktischer Opportunitätskostenverhältnisse in den jeweiligen Gebührensätzen eine wohl eher angemessene Lösung<sup>26</sup>, da hierdurch eine mit negativen externen Effekten verbundene Aktivität *belastet* und nicht – wie im vorliegenden Fall – eine nur mittelbar beteiligte, andere Aktivität *begünstigt* würde.

### Verteilungswirkungen

Mit der Gewährung von Sonderkonditionen gehen auch nicht unbeträchtliche Verteilungswirkungen einher. Diese Effekte werden in der aktuellen Diskussion häufig vernachlässigt; erst eine systematische Abgrenzung der Gewinner und Verlierer (Begünstigten und Benachteiligten) ermöglicht aber eine Bewertung, die über ein unverbindliches Plädoyer für mehr Busfahren und weniger Umweltbelastung hinausgeht. Für die Träger des öffentlichen Nahverkehrs sind zunächst einige positive Auswirkungen zu vermuten. So werden sich Bekanntheitsgrad und Image der Verkehrsbetriebe allein durch die Ankündigung, eine Vorreiterrolle im Umweltschutz einzunehmen und Großkunden- bzw. Semestertickets anzubieten – aus Sicht der Ticketinhaber zumal – absehbar verbessern. Werden die öffentlichen Verkehrsmittel tatsächlich auch benutzt (und dies darf zumindest bei einer nahezu kostenlosen Nutzungsmöglichkeit vermutet werden), ergeben sich in jedem Fall Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Verkehrsbetriebe: Zwar erzielen die Betreiber zusätzliche und in der Regel vor der Leistungserbringung verfügbare Einnahmen in Form der en bloc überwiesenen Zahlungen. Dem stehen jedoch Einnahmeverluste aus dann nicht mehr absetzbaren Monats- bzw. Einzelfahrkarten gegenüber. Ohne diese Einnahmumschichtungen hier näher zu quantifizieren, wird dem Vernehmen nach seitens der Betreiber von einer Verstärkung der laufenden „Kostenunterdeckung“ ausgegangen<sup>27</sup>. Würde schließlich die Benutzung der öffentlichen Verkehrsmittel so stark zunehmen, daß die derzeitigen Beförderungskapazitäten nicht ausreichen, so würden zusätzliche Ausgaben (z. B. für Material und Bedienstete) unvermeidlich<sup>28</sup>. Weitgehend unabhängig von der tatsächlichen Akzeptanz und Nutzung der Sondertickets ist also eine Erhöhung der ohnehin bestehenden Defizite

<sup>26</sup> Der Sachverhalt, daß beispielsweise der an der Universität Trier vorhandene Parkraum im Eigentum des Landes Rheinland-Pfalz steht, verhindert ja seine Bewirtschaftung nicht im Grundsätzlichen, sondern nur für den Fall bestimmter Verwendungsarten des Gebührenaufkommens.

<sup>27</sup> Unklar bleibt in dieser Terminologie, welche Kostenarten hier angesprochen sind. Für die spezifischen Kostenverläufe unter den Bedingungen des natürlichen Monopols vgl. U. van S u n t u m : Verkehrspolitik, München 1986, S. 68 ff.

<sup>28</sup> In Trier wurden den Betreibern in diesem Zusammenhang dann auch bei Nachweis entsprechender Leistungen ergänzende Landesmittel in Aussicht gestellt.

<sup>25</sup> Grundsätzlich präjudiziert nämlich die Entscheidung, den öffentlichen Personennahverkehr zu subventionieren, stets eine Allokationsentscheidung zu seinen Gunsten. Andere umweltentlastende Verkehrsmittel werden hingegen – im Unterschied zu internalisierenden Maßnahmen – nicht einbezogen.

den Defizite der Träger des öffentlichen Personennahverkehrs antizipierbar<sup>29</sup>.

Bei der Frage nach personellen Verteilungswirkungen ergeben sich sowohl *intragruppenspezifische* als auch *intergruppenspezifische* Umverteilungen, die im Sinne der beabsichtigten Verkehrslenkung zum Teil kontraproduktiv sind. So profitieren innerhalb der (formal) begünstigten Gruppen auch diejenigen von den verbilligten Tickets, die bereits zuvor öffentliche Verkehrsmittel benutzt haben (Mitnahmeeffekte). Vergleichsweise schlechter gestellt sind dagegen alle, die als Pendler außerhalb des Einzugsbereichs öffentlicher Verkehrsmittel auf die Nutzung des Autos angewiesen bleiben bzw. – in unmittelbarer Nähe zum Arbeitsplatz wohnend – das Ticket ebenfalls nicht in der beabsichtigten Weise nutzen werden. Letztere dürften für die direkte räumliche Anbindung an ihre Arbeitsstätte jedoch ohnehin einen höheren Marktpreis (für Wohnraum) zu entrichten haben; sie werden also für umweltentlastendes Verhalten doppelt in Anspruch genommen.

### Vermehrung der Defizite

Die ungleich brisantere Konfliktlinie entsteht jedoch zwischen der Gruppe, die Zugang zu den verbilligten Tickets hat, und allen denen, die weiterhin den Normaltarif zu entrichten haben, falls sie sich im Hinblick auf die Wahl des Verkehrsmittels im gewünschten Sinne „umweltgerecht“ verhalten wollen. Folgerichtig ist eine verbilligte Möglichkeit der Inanspruchnahme des öffentlichen Personennahverkehrs bereits für weitere Gruppen – so z. B. in Trier für die Schülerbeförderung – angemahnt worden. In der Tat ergibt sich die Einräumung von Vorteilen zugunsten einer bestimmten Personengruppe im vorliegenden Fall nicht aus der Sache, sondern bleibt gesondert begründungsbedürftig. Dies gilt um so mehr, als keine der bislang begünstigten Gruppen als besonders bedürftig anzusehen ist – die Studierenden in der Regel zumindest dann nicht, wenn das erzielbare Lebenseinkommen als Referenzgröße herangezogen wird. Dessen sind sich wohl auch die Initiatoren des universitären Modellversuchs bewußt: Mit Blick auf die krisenhafte Situation, die es möglichst schnell abzuändern gelte, wird dieser Mißstand jedoch nolens volens akzeptiert.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erscheint es dagegen wenig sinnvoll, unter Verweis auf einzelne Brennpunkte zu fragwürdigen Ad-hoc-Maßnahmen zu greifen und die eigentlichen Verursacher des Problems durch Gewährung von Sonderkonditionen zu begünstigen. Verschärft wird dieser Mißstand schließlich dadurch, daß die

zu erwartende Defizitvermehrung der öffentlichen Verkehrsbetriebe von der Allgemeinheit getragen werden muß. Die zusätzlichen Defizite werden entweder durch (Teil)Überwälzung auf die nicht begünstigten Teilnehmer des öffentlichen Personennahverkehrs finanziert, z. B. in der Weise, daß das Leistungsangebot eingeschränkt oder die „normalen“ Fahrpreise erhöht werden. Der Defizitausgleich kann sich auch über Kürzungen in benachbarten Dienstleistungsbereichen oder über eine Belastung anderer öffentlicher Haushalte (z. B. den des Landes) vollziehen, was eine entsprechende Inanspruchnahme der Allgemeinheit durch an anderer Stelle reduzierte öffentliche Leistungen oder durch das Erfordernis zusätzlicher öffentlicher Einnahmen bedeutet.

Die skizzierten Allokations- und Distributionswirkungen werden – auf der Finanzierungsebene – unter Umständen durch den interventionistischen Einsatz bestimmter Abgabenkonstellationen verschärft: Sobald nämlich die vereinbarten Sonderkonditionen nicht mehr als Ergebnis von Verhandlungen zwischen privaten Wirtschaftssubjekten und den ÖPNV-Betrieben anzusehen sind, sondern vielmehr einen ergänzenden und hoheitlichen (Finanzierungs)Eingriff erfordern, treten Aspekte hinzu, welche sich aus dem jeweils gewählten Abgabentypus ergeben.

### Fazit

Zusammenfassend ist das Bemühen um eine ökologisch ausgestaltete Verkehrspolitik begrüßenswert. Gleichwohl: Die neuerliche Abkehr vom Gedanken einer verursachergerechten Umweltpolitik muß – angesichts der aufgezeigten Alternativen – überraschen. Eine internalisierende Parkraumbewirtschaftung ist nämlich durchaus als Gelegenheit anzusehen, knappheitsgerechte Signale in technisch wie auch politisch praktikabler Weise einzusetzen. Demgegenüber erweckt das gewählte Instrument der Subventionierung geradezu zwangsläufig weitere Begehrlichkeiten. Grundsätzlich sollte auf externalitätenbedingte Fehlallokationen ursachenadäquat mit internalisierenden Eingriffen reagiert werden. In diesem Sinne hätten verkehrs- bzw. umweltpolitische Maßnahmen bei der Erhöhung privater Kosten des Individualverkehrs anzusetzen. Sind für die staatliche Intervention hingegen fiskalische oder distributive Ziele maßgeblich, so sollten die dann eingesetzten Instrumente dies auch erkennbar werden lassen. (De)Meritorisierende Eingriffe der bezeichneten Art sind hingegen in ihrer letztendlichen Wirkung kaum abzuschätzen. Wird an der Subventionslösung – aus politischen Gründen – dennoch festgehalten, so ist eine weitere Defizitvermehrung bei den Verkehrsbetrieben und die damit verbundene Belastung anderer Gruppen in gleicher Weise unvermeidlich, wie der lenkungspolitische Erfolg ungewiß bleibt.

---

<sup>29</sup> Ergänzend kann auf eine Zunahme der Belastung des Fahrpersonals wie auch auf Wohlfahrtsverluste hingewiesen werden, welche die Fahrgäste gegebenenfalls durch Überfüllung der Busse erleiden.