

Kommentar zur Verkehrspolitik:

Die externen Nutzen des Verkehrs

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

Bei der Erfassung und Bewertung der externen Effekte des Verkehrs und der einzelnen Verkehrszweige besteht noch immer eine wissenschaftlich unbefriedigende und politisch brisante Asymmetrie. Die eine Seite, die Seite der sozialen Kosten mit den Schwerpunkten Umwelt- und Unfallfolgen, erfährt eine intensive Behandlung, die bis zu waghalsigen Versuchen reicht, verkehrsinduzierte externe Belastungen der unterschiedlichsten Art zu einem Kostenblock aufzuzaddieren.

Demgegenüber wird die Frage nach den volkswirtschaftlichen Zusatznutzen, die der Verkehr und die einzelnen Verkehrsträger erbringen, erst vereinzelt gestellt und noch seltener systematisch aufgegriffen. Immerhin sind aber in den letzten Jahren dahin zielende Konzepte entwickelt und mit Schätzungen belegt worden. Diesen Stimmen treten inzwischen andere entgegen, die das Bestehen oder die Relevanz solcher Nutzen bestreiten. Eine überfällige Diskussion sollte damit angestoßen sein.

Wissenschaftsgeschichtlich ist das Schweigen über die externen Nutzen des Verkehrs schwer zu verstehen. Denn die Zusatznutzen, die über die Summe der jeweils privat kalkulierbaren Transportvorteile hinausgehen und die Produktivitäts- und Einkommensdynamik des volkswirtschaftlichen Systemganzen entscheidend mitbestimmen, sind, wenn auch unter anderen Bezeichnungen, oft und nachdrücklich angesprochen worden. So stellte *Alfons Schmitt* neben vielen anderen die Basisfunktionen des Verkehrs heraus; *Andreas Predöhl* wies die Verkehrswegeinvestitionen einer dynamischen Strukturpolitik zu, zahlreiche Beiträge haben die Infrastrukturqualität des Verkehrs behandelt, und in der Systematik verkehrsbezogener Nutzen-Kosten-Analysen steht das Nutzenfeld der Wachstums- und Struktureffekte. An Anknüpfungspunkten und empirischem Material, u. a. auch aus der Aufbereitung entwicklungspolitischer Strategien, fehlt es also nicht. Die Aufgabe einer einsichtigen Enumeration und einer überprüfbaren Quantifizierung der Nutzenwirkungen wurde allerdings noch nicht gelöst, genauer gesagt, sie wurde lange Zeit gar nicht angefaßt, weil eine seriöse Abschätzung als undurchführbar galt. In dieser Hinsicht sind inzwischen allerdings die methodischen und statistischen Voraussetzungen besser geworden.

Geht man den Gründen für die ungleichmäßige Behandlung der externen Kosten und Nutzen nach, wird eine weitere Asymmetrie erkennbar. Denn für bestimmte Ausschnitte des Verkehrs ist es nahezu unbestrittene Übung, das Bestehen sozialer Zusatznutzen anzunehmen. So kann der ÖPNV geltend machen, daß seine Dienste über den individuellen Beförderungsnutzen der Fahrgäste hinaus, für die der Fahrpreis entrichtet wird, einen Mobilitäts- und Gestaltungsnutzen für die Allgemeinheit erbringt, damit also positive externe Effekte schafft, die eine öffentliche Zahlungsbereitschaft in der Investitionsfinanzierung und in der Übernahme von Betriebs-

defiziten rechtfertigen kann. Ähnlich ist die Argumentation für die Eisenbahn, zumindest was die Netzinvestitionen und den Personenverkehr im Nah- und Regionalbereich angeht. Schaut man genauer zu, so reduziert sich die Einseitigkeit im wesentlichen auf den motorisierten Straßenverkehr, auch wenn dies in den Formulierungen nicht immer zum Ausdruck kommt.

Gewiß, die maßgebende Rolle des motorisierten Straßenverkehrs als Voraussetzung für den sozio-ökonomischen Wachstumssprung der letzten 30 Jahre kann auch von denen nicht angezweifelt werden, die das inzwischen erreichte Ausmaß und manche Einzelercheinungen kritisieren. Die verkehrstechnischen und verkehrsorganisatorischen Fortschritte mit ihren Verknüpfungen zur automatisierten Produktion und zur logistischen Rationalisierung aller Bezugs- und Absatzbeziehungen waren ein notwendiges Glied in den Prozessen steigender Produktivität, steigender Einkommen und steigenden Wohlstands. Auch der unerhörte Zugewinn an persönlicher Mobilität hat Dispositions-, Konsum- und Erlebnisspielräume geschaffen, auf die der Einzelne und auch die Gesellschaft nicht mehr verzichten können, ohne eine einschneidende Verschlechterung des Lebensstandards in Kauf zu nehmen. Es wird übrigens viel Gelegenheit geben, diese Zusammenhänge und das, was an Kräften, Wünschen und Zielen dahintersteht, in den neuen Bundesländern noch einmal zu beobachten.

Die externen Nutzen des motorisierten Straßenverkehrs wie die der anderen Verkehrsträger resultieren also aus dem spezifischen Beitrag für die Entwicklung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme. Einschnitte oder Einbrüche beim Leistungsangebot würden nicht nur zu isolierbaren Aktivitätseinbußen für die offensichtlich und unmittelbar Betroffenen führen, sondern das allgemeine Produktivitäts- und Versorgungsniveau des Wirtschaftssystems herunterdrücken. Zu denken ist etwa an die Einengung der Märkte, an die Rückbildung der Arbeitsteilung, an den Zwang zur Vergrößerung der Lagerhaltung und zur Ausweitung der betrieblichen Produktionstiefe.

Da diese Befunde nicht gut bestritten werden können, wird von der Kritik eingewandt, daß gerade diese so „offensichtlichen“ Wachstums- und Strukturwirkungen des Straßenverkehrs nicht zum wirklich relevanten Problemfeld gehörten. Die Nutzen, die der Wirtschaft und Gesellschaft durch das Kraftfahrzeug zuwachsen, seien so effektiv, daß unberücksichtigte soziale Nutzen nicht anzunehmen seien. Die Nutzensgewichte würden mit den individuellen und öffentlichen Wahlentscheidungen im Handlungsfeld von Auto und Straße voll wirksam. Die Erfassung und Gewichtung der sozialen Kosten des Kraftverkehrs hätten dagegen den Zweck, die Gegenrechnung aufzumachen, und diese könne und dürfe nicht durch eine weitere Gegenrechnung mit externen Zusatznutzen abgeschwächt werden.

Ein solcher Argumentationsansatz, der das Bestehen oder die Anrechnungsfähigkeit von externen Nutzen des Verkehrs und speziell des motorisierten Straßenverkehrs ablehnt und allein der Berechnung externer Kosten einen Informationswert beimessen will, muß jedoch als Fehlinterpretation eingestuft werden. Es ist ja die erklärte Zielsetzung der Sozialkostenrechnungen, quantitativ bedeutsame Internalisierungsdefizite und entsprechende Korrekturbedarfe festzustellen. Doch ganz abgesehen von den methodischen Schwächen dieser Rechnungen und Aggregationen ist als erstes die Frage nach den Opportunitätskosten der möglichen verkehrswirtschaftlichen und verkehrspolitischen Alternativen zu stellen. Eine vorgreifende Internalisierung hätte entwicklungshemmende und teilweise prohibitive Wirkungen gehabt und damit das Erreichen eines Produktivitätsniveaus verhindert, das erst

zusammen mit dem Wohlfahrtsanstieg auch die Mittel für eine wirksame Umweltpolitik an die Hand gibt. Mit Ländervergleichen ist diese Aussage leicht zu testen. Wer für wachstumsfähige Entwicklungsländer – für Indien etwa – Sozialkostenrechnungen des Verkehrs, der Wasserwirtschaft und der Abfallentsorgung mit unseren Methoden und Maßstäben durchführen und deren „Internalisierung“ fordern wollte, sähe sich sofort mit der Unzulänglichkeit eines statischen Ansatzes gegenüber einem fundamental dynamischen Problem konfrontiert.

Tatsächlich bilden die Erfahrung und Erwartung externer Nutzen die Voraussetzung dafür, daß externe Kosten bestimmter Art und Stärke gleichsam als Preis für eine Lageverbesserung akzeptiert oder hingenommen werden. Seit je sind Siedlungs-, Produktions- und Verkehrsverdichtungen auch mit Störungen und Belastungen verbunden. Die Reaktionen darauf waren und sind sehr unterschiedlich. Es gibt nicht nur Schwellen der Spürbarkeit, sondern auch Toleranzbereiche und schließlich Grenzen der Akzeptanz. Das gilt nicht nur für die einzelnen Betroffenen, sondern auch für die kollektive Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Die Schwelle der Akzeptanz sinkt in der Regel mit steigendem Realeinkommen und zunehmendem Kenntnisstand über Schadensrisiken. Vermeidungs-, Verminderungs- und Kompensationsmaßnahmen versuchen, ein Gleichgewicht zwischen den Kosten der Maßnahme und der bewirkten Lageverbesserung herzustellen. Soll dieser projektbezogene Ansatz auf die Volkswirtschaft und auf die Gesamterscheinungen externer Nutzen und Kosten des Verkehrs angewandt werden, dann ist es für eine rationale Politik entscheidend, daß die beeinflussbaren Alternativen überschaubar sind und miteinander verglichen werden können.

Die einseitige Ausrichtung der Forschung und Publizität auf die externen Kosten des Verkehrs verzerrt die Informationslage. Dies begünstigt allokative Fehlentscheidungen, was die Sicherung des erreichten Wohlstandsniveaus und insbesondere was die Realisierung weiterer Entwicklungsmöglichkeiten angeht. Daraus ergibt sich der Auftrag an die analytische und empirische Wirtschafts- und Verkehrsforschung. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die vorhandenen Erfahrungen zusammengefaßt und ausgewertet würden. Dies gilt insbesondere für die vielen verstreut vorliegenden Untersuchungsergebnisse über produktivitäts- und einkommenssteigernde Impulse von verkehrlichen Investitionen und Leistungsinnovationen. Dann könnte auch ein systematischer und kritischer Methodenvergleich einsetzen. Der Zweck liegt ja nicht darin, neue Zahlenspiele zu beginnen, sondern das Wissen so aufzubereiten und zu präsentieren, daß es für eine rationale Argumentation nutzbar wird. Eine zielführende Auseinandersetzung mit den externen Nutzen und Kosten des Verkehrs und der verschiedenen Verkehrsträger setzt voraus, daß alle erreichbaren Informationen über die Konsequenzen bestimmter Handlungen oder Unterlassungen in die politischen Entscheidungsprozesse eingehen können.