

van Suntum, Ulrich

Article — Digitized Version

Tempo 100: Umweltschutz auf Abwegen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: van Suntum, Ulrich (1985) : Tempo 100: Umweltschutz auf Abwegen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 11, pp. 571-576

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136100>

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.

Tempo 100 – Umweltschutz auf Abwegen

Ulrich van Suntum, Bochum

Der im Januar 1985 angelaufene Großversuch mit Tempo 100 auf Autobahnen ist vor kurzem zu Ende gegangen. Die Bundesregierung erhofft sich von diesem Versuch Entscheidungshilfen in der Frage einer Geschwindigkeitsbegrenzung aus Umweltschutzgründen. Professor Ulrich van Suntum analysiert die alloka-tions- und ordnungspolitischen Aspekte eines generellen Tempolimits.

Der Großversuch zu Tempo 100 hat die Diskussion um Geschwindigkeitsbegrenzungen im Dienste des Umweltschutzes weder beendet noch entemotionalisiert. Dies war auch nicht anders zu erwarten, denn das Ausmaß der erreichbaren Schadstoffreduzierung (vgl. Tabelle 1) stellt für die hier zu treffende Entscheidung nur einen – wenn auch wichtigen – Teilaspekt dar. Das eigentliche Problem betrifft die *Bewertung* der Schadstoffreduzierung und ihren Vergleich mit den „Kosten“ von Tempo 100. Hierüber gehen die Meinungen weit auseinander.

Das Problem wird noch dadurch verschärft, daß Kosten und Nutzen jeweils bei verschiedenen Personenkreisen anfallen: Alle beteiligten Interessengruppen möchten zwar gerne die Früchte des Umweltschutzes genießen, aber möglichst auf Kosten anderer. Da somit jeder danach trachtet, die Lasten des Umweltschutzes anderen aufzubürden, kommt es zwangsläufig zum politischen Streit über die Dringlichkeit privater Bedürfnisse, etwa über die Frage, ob es wirklich „notwendig“ ist, schneller als 100 km/h zu fahren¹. Da in einer Demokratie letztlich die Mehrheit entscheidet, setzen sich in solchen Diskussionen in der Regel jedoch nicht die wirklich dringendsten Bedürfnisse durch, sondern die Bedürfnisse der stärksten bzw. am besten organisierten Gruppen, während Minderheiten auf der Strecke zu bleiben drohen.

Auch der Umwelt selbst wird ein schlechter Dienst erwiesen, wenn anstelle der notwendigen Grundsatzentscheidungen die Umweltpolitik in das politische Tagesgeschäft gezerrt wird, denn dadurch gewinnen Grup-

peninteressen und Ideologien Einfluß auf die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses, die zu dem eigentlichen Umweltziel höchstens noch einen mittelbaren Bezug aufweisen bzw. dieses nur noch als Vehikel zur Durchsetzung eigener Interessen nutzen.

Sachfremde Motive

Dies gilt nicht nur für Tempo 100, sondern z. B. auch für die im Juni 1985 getroffene Entscheidung des EG-Ministerrats über die künftig einzuhaltenden Abgasgrenzwerte für Pkw. Die vergleichsweise milde Behandlung von Fahrzeugen bis zu 2 Liter Hubraum (vgl. Tabelle 2) ist umweltpolitisch kaum begründbar; sie entspringt allein den Interessen der Automobilindustrien Frankreichs, Italiens und Großbritanniens, welche sich auf diese Fahrzeugklassen spezialisiert haben und ihre Absatzchancen auf den EG-Märkten auf diese Weise absichern wollen².

Auch die von diesen Ländern erhobene Forderung an die Bundesrepublik, „endlich“ ein Tempolimit auf Autobahnen einzuführen, ist vor diesem Hintergrund zu sehen: Das Ansehen und der internationale Erfolg der deutschen Automobilindustrie beruhen nämlich nicht zuletzt auf dem Image eines technischen Höchststandards hinsichtlich Motorleistung, Fahrwerk, Bremsen etc., der auf die Dauer nur dann einen Sinn ergibt, wenn er wenigstens gelegentlich auch genutzt werden kann³.

¹ Ungefähr 15 % des deutschen Autobahnnetzes (auf dem ca. 25 % der jährlichen Gesamtfahrleistung erbracht werden) unterliegen bereits heute einem temporären oder dauerhaften Tempolimit (nach einer Erhebung des ADAC im Oktober 1984). Insgesamt gelten auf 98 % des deutschen Straßennetzes Geschwindigkeitsbegrenzungen.

² Vgl. o. V.: Wenig Konzessionsbereitschaft im Streit um das Umwelt-Auto, in: FAZ v. 20. 6. 1985, S. 3.

³ Vgl. zu dieser Argumentation näher: Verband der deutschen Automobilindustrie (Hrsg.): Fakten gegen Tempolimit auf Autobahnen, Frankfurt 1985, S. 24 ff.

Prof. Dr. Ulrich van Suntum, 31, lehrt Volkswirtschaft am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Tabelle 1
Bisherige Schätzungen der
Stickoxidreduzierung durch Tempo 100/80
auf Autobahnen bzw. Landstraßen

	in 1000t/Jahr	in % der Verkehrs- emissionen an NO _x (1982)	in % der Gesamt- emissionen an NO _x (1982)
Verband der deutschen Automobilindustrie	72 – 110	4,3 – 6,5	2,3 – 3,5
Rheinisch-Westf. TÜV	140	8,3	4,5
ADAC	120 – 182	7,1 – 10,8	3,9 – 5,9
Umweltbundesamt	188	11,1	6,1
Bundesanstalt für Straßenwesen	180 – 190	10,7 – 11,2	5,8 – 6,1
TU Berlin	260	15,4	8,4
Institut für Energie und Umwelt	170 – 270	10,1 – 16	5,5 – 8,7

Quellen: Vereinigung der Technischen Überwachungsvereine e.V.; ADAC; eigene Berechnungen.

Tabelle 2
Abgasgrenzwerte für Pkw in der EG
nach dem Luxemburger Kompromiß vom 28. 6. 1985
 (Gramm/Fahrzyklus)

Hubraum	Kohlen- monoxid	Stickoxid und Kohlenwasser- stoff	darunter: Stickoxid	Stichtag
bis 1,4 Liter	45	15	6	Okt. 1988
1,4 – 2 Liter	30	8	–	1991/93
über 2 Liter	25	6,5	3,5	1990/91

Quellen: ADAC Motorwelt, H. 10/85, S. 23; FAZ v. 29. 6. 1985, S. 4.

Ein Tempolimit auf deutschen Autobahnen käme den Konkurrenten der deutschen Automobilindustrie daher sehr gelegen.

Es wäre naiv, solche, vom eigentlichen Umweltziel längst losgelöste Motivationen leugnen zu wollen. Dies gilt auch für die inländische Diskussion um Tempo 100. Eine solche Forderung bezieht ihren Reiz für große Teile der Bevölkerung ja nicht zuletzt daraus, daß die Last des Umweltschutzes hier der eingegrenzten – zudem ohnehin wenig beliebten – Gruppe der Schnellfahrer aufgebürdet werden soll; wer dagegen sein Automobil vorwiegend im Stadtverkehr bewegt oder z. B. einen Campingbus fährt, welcher ohnehin nicht viel schneller als 100 km/h fahren kann, kommt ungeschoren davon, obwohl er – auf das ganze Jahr gerechnet – die Umwelt vielleicht viel stärker belastet als mancher „Schnellfahrer“. In dieser Konstellation steckt der eigentliche politische Zündstoff derartiger Maßnahmen: Die Entscheidung über die Art der zweckmäßigsten Umweltschonung legt gleichzeitig die Verteilung der entsprechen-

den Anpassungslasten fest, und somit gerät das Problem zwangsläufig in den Machtkampf zwischen mehr oder weniger gut organisierten Interessengruppen, dessen Ergebnis viel mehr von politischen Kräfteverhältnissen als von umweltökonomischer Effizienz geprägt wird.

Effizienzgesichtspunkte

Umweltpolitische Effizienz bedeutet in diesem Zusammenhang, daß eine gegebene Reduzierung der Schadstoffbelastung zu den geringstmöglichen Kosten bzw. nach dem *Prinzip des geringsten Opfers* erfolgen sollte⁴. Je geringer der Verzicht auf andere Ziele bzw. Güter ist, der der Bevölkerung zugunsten des Umweltschutzes auferlegt werden muß, desto effizienter ist die Umweltschutzpolitik.

Da es im allgemeinen mehrere Möglichkeiten gibt, eine bestimmte Schadstoffreduzierung zu erreichen (man kann z. B. langsamer fahren, insgesamt weniger fahren, mit mehreren Personen in einem Pkw fahren, ein abgasgereinigtes Auto kaufen etc.), und nur der einzelne selbst weiß, welche dieser Möglichkeiten für ihn mit dem geringsten Opfer verbunden ist, sollte ihm die Entscheidung über die konkrete Form seines Beitrages zum Umweltschutz möglichst selbst überlassen bleiben; nur so kann das Opfer für den einzelnen und damit auch für die Gesamtwirtschaft insgesamt minimiert werden⁵.

Marktwirtschaftliche Umweltpolitik erfordert daher keine konkreten Ge- und Verbote für den einzelnen, sondern nur einen allgemeinen Anreiz zu umweltschonendem Verhalten: Die Inanspruchnahme der Umwelt ist mit einem Preis zu belegen, dessen Höhe sich aus der insgesamt angestrebten Schadstoffreduzierung ergibt und der vor allem für alle umweltbelastenden Aktivitäten gleich hoch sein muß.

Auf diese Weise wird nicht nur größtmögliche Gerechtigkeit erzielt (wer die Umwelt stark belastet, muß automatisch auch höhere Zahlungen leisten), sondern auch größtmögliche Effizienz: Wenn alle Güter in Abhängigkeit von ihrer Umweltschädlichkeit (bzw. der Emissionsmenge bei ihrer Herstellung) mit entsprechenden Umweltabgaben belastet werden, so werden tendenziell diejenigen Güter zuerst vom Markt verdrängt werden, welche besonders umweltschädlich sind bzw. auf die

⁴ Vgl. grundlegend dazu B. S. Frey: Umweltökonomie, Göttingen 1972; H. Siebert (Hrsg.): Umwelt und wirtschaftliche Entwicklung, Darmstadt 1979; H. Bonus: Zwei Philosophien der Umweltpolitik: Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, in: List Forum, Bd. 12 (1983/84), S. 323-340.

⁵ Das Problem des interpersonellen Nutzenvergleichs bleibt hier außer Betracht.

man relativ leicht verzichten kann – der Umweltschutz wird zu den geringstmöglichen Opportunitätskosten realisiert.

Vielleicht noch wichtiger ist der dynamische Aspekt einer solchen Lösung: Im Gegensatz zu behördlich festgelegten Verhaltensweisen schafft nämlich die Abgabenbelastung umweltschädlicher Güter oder Aktivitäten einen permanenten Anreiz, neue technische Lösungen zu ersinnen, um so die Abgabenbelastung zu verringern⁶. Staatlich festgelegte Emissionsgrenzwerte bewirken dagegen keinen solchen Anreiz mehr, wenn sie einmal erfüllt sind, im Gegenteil: Da die Unternehmungen befürchten müssen, daß neue technische Entwicklungen vom Gesetzgeber sofort zum Anlaß entsprechend verschärfter Vorschriften genommen werden (der „Stand der Technik“ gilt ja ausdrücklich als Maßstab für solche Vorschriften), haben sie eher ein Interesse daran, solche Entwicklungen zu verschleppen bzw. völlig zu unterlassen.

Sinnvolle Lösung des Abgasproblems

All dies ist gängiges ökonomisches Allgemeingut, was die Politiker jedoch nicht daran hindert, dennoch immer wieder Zuflucht zu administrativen Regelungen wie z. B. Tempo 100 anstelle marktwirtschaftlicher Lösungen zu nehmen. Die Ökonomen sind daran nicht schuldlos, sie haben es vielfach versäumt, ihre recht abstrakt klingenden Überlegungen in konkrete, unmittelbar anwendbare und auch für den ökonomischen Laien möglichst einsichtige Konzepte umzuformen. Je sorgfältiger ein konsistentes Umweltkonzept ausgearbeitet ist, desto eher läuft es Gefahr, von den Politikern aus reinem Unverständnis („zu kompliziert“) oder aufgrund vordergründiger Einwände von Interessenvertretern („zuviel Arbeit für die Steuerbeamten“) vom Tisch gefegt zu werden. Die Politiker verlangen nach einfachen, leicht zu verstehenden Problemlösungen, und die Ökonomen sollten sich bemühen, sie ihnen unter Rückstellung theoretischer Bedenken zu liefern, wenn sie Schlimmeres verhindern wollen.

Vorschläge zu einer unmittelbar anwendbaren marktwirtschaftlichen Lösung des Abgasproblems im Verkehr liegen inzwischen von zahlreichen Autoren vor⁷; sie alle basieren auf einer Erhöhung bzw. Differenzierung der Mineralölsteuer, die als unmittelbar fahrleistungsabhän-

gige Belastung einen geeigneteren Ansatzpunkt darstellt als die Kfz-Steuer, welche nur einmal im Jahr zu entrichten ist und dann keinen weiteren Einfluß mehr auf die Fahrentscheidungen ausübt. Die Mineralölsteuer ist dagegen ein beinahe idealer Ansatzpunkt für eine Umweltabgabe: Da die mit ihr verbundene Belastung unmittelbar mit dem Kraftstoffverbrauch steigt und die Umweltbelastung eines Pkw wiederum sehr eng mit seinem Kraftstoffverbrauch korreliert, bewirkt eine Erhöhung der Mineralölsteuer automatisch eine sinnvolle Belastung umweltschädlicher Verhaltensweisen: Wer viel fährt, schnell fährt, einen schweren, strömungsgünstigen oder technisch veralteten Pkw benutzt, wird automatisch für die damit verbundene, relativ hohe Umweltbelastung zur Kasse gebeten. Als Basis für eine sinnvolle Umweltpolitik im Verkehr bietet sich somit eine fühlbare Erhöhung der Mineralölsteuer (derzeit: 53 Pfennig pro Liter) an. Ein besonderer Vorzug dieser Maßnahme gegenüber dem geltenden Steuer- bzw. Subventionssystem im Rahmen der Kfz-Steuer liegt auch darin, daß sie unmittelbar alle Altwagen erfaßt, was ja auch als wesentlicher Vorzug einer Geschwindigkeitsbegrenzung dargestellt wird.

Praktische Probleme

Abgasgereinigte Fahrzeuge müßten allerdings von dieser Belastung ausgenommen werden, da sie ja die Umwelt weit weniger belasten. Hier bietet sich die – inzwischen teilweise bereits realisierte – Spreizung der Mineralölsteuer an, indem das von Katalysatorfahrzeugen benötigte bleifreie Benzin von der Steuererhöhung ausgenommen wird. Man kann sich darüber streiten, ob die in der Bundesrepublik vorgenommene *aufkommensneutrale* Steuerspreizung, welche eine Senkung der Mineralölsteuer auf bleifreies Benzin (ab 1. 1. 86 auf 46 Pfennig pro Liter) beinhaltet, sinnvoll ist; wenngleich gegen die Aufkommensneutralität theoretische Bedenken bestehen (die Umweltabgabe soll ja bisher nicht erfaßte volkswirtschaftliche Kosten abdecken), kann sie unter dem Gesichtspunkt der leichteren politischen Durchsetzbarkeit als vertretbar gelten⁸.

Viel wichtiger ist, daß die Spreizung ausreichend groß sein muß, um den Kauf eines abgasgereinigten Automobils finanziell wirklich attraktiv zu machen. Dies ist heute nicht annähernd der Fall, denn eine Steuerdifferenz von lediglich 7 Pfennig pro Liter (welche zudem stufenweise bis 1989 wieder abgebaut werden soll)⁹, gleicht noch nicht einmal den technisch bedingten Mehrverbrauch

⁶ Vgl. zu diesem Aspekt vor allem H. B o n u s , a.a.O., S. 330 ff.; sowie H. S i e b e r t : TA-Luft '85: Eine verfeinerte Politik des einzelnen Schornsteins, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 65. Jg. (1985), H. 9, S. 455.

⁷ Vgl. z. B. E. v o n B ö v e n t e r : Den Katalysator attraktiver machen, in: FAZ v. 29. 7. 1985, S. 9; R. G a u l : Umweltschutz mit falschen Mitteln, in: Die Zeit v. 5. 10. 1984, S. 22; U. v a n S u n t u m : Das Autoabgasproblem - Plädoyer für eine ökonomische Lösung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 10, S. 615-621.

⁸ Dies ist auch das Argument v. B ö v e n t e r s (a.a.O.) zugunsten der Aufkommensneutralität.

⁹ Vgl. FAZ v. 26. 9. 1985, S. 1.

Tabelle 3
Steuerergünstigungen für schadstoffarme¹ Pkw

Fahrzeugtyp	zeitweise ermäßigter Steuersatz bzw. Steuer- befreiung	max. Entlastungs- effekt	späterer Steuersatz (DM/100 ccm)
1. nicht schadstoffarme Fahrzeuge	–	–	18,80 (Altf.) ²
2. schadstoffarme Pkw			21,60 (Neuf.) ³
a) bis 1,4 Liter Hubraum bedingt schadstoffarm Stufe C	steuerfrei für max. 3 Jahre, 6 Monate ⁴	750 DM	13,20
bedingt schadstoffarm Stufe B	13,20 DM für 3 Jahre	abhängig vom Hubraum	18,80 (Altf.) ² 21,60 (Neuf.) ³
b) 1,4 – 2 Liter Hubraum schadstoffarm	steuerfrei für max. 6 Jahre, 10 Monate ⁴	2200 DM	13,20
bedingt schadstoffarm Stufe A	–	–	13,20
bedingt schadstoffarm Stufe B	13,20 DM für 3 Jahre	abhängig vom Hubraum	18,80 (Altf.) ² 21,60 (Neuf.) ³
c) über 2 Liter Hubraum schadstoffarm	steuerfrei für max. 4 Jahre, 10 Monate ⁴	2200 DM	13,20
bedingt schadstoffarm Stufe A	–	–	13,20
bedingt schadstoffarm Stufe B	13,20 DM für 3 Jahre	abhängig vom Hubraum	18,80 (Altf.) ² 21,60 (Neuf.) ³

¹ Die Schadstoffstufen sind in den einzelnen Hubraumklassen unterschiedlich (nämlich bei höherem Hubraum strenger) definiert. ² Erstzulassung bis 31. 12. 86. ³ Erstzulassung nach 31. 12. 86. ⁴ Abhängig vom Hubraum.
Quelle: ADAC.

an Kraftstoff aus, der mit der Abgasreinigung verbunden ist.

Auch die Differenzierung zwischen bleihaltigem und bleifreiem Benzin ist noch keine ideale Lösung, denn bleifreies Benzin kann teilweise auch von nicht-abgasentgifteten Pkw getankt werden, deren Besitzer sich somit trotz hoher Umweltbelastung der entsprechenden Steuerbelastung entziehen können. Dies gilt zur Zeit in etwa für ein Drittel des Pkw-Bestandes, vorwiegend allerdings für Fahrzeuge neueren Baujahres¹⁰; die besonders umweltschädlichen älteren Fahrzeuge vertragen dagegen im allgemeinen kein bleifreies Benzin und werden daher von einer Mineralölsteuerspreizung in vollem Ausmaß getroffen, was umweltpolitisch erwünscht ist.

Widerstand der EG-Partner

Will man auch für die Käufer eines Neufahrzeugs (bzw. eines relativ neuen Gebrauchtwagens) einen Anreiz zum Einbau umweltschonender Techniken schaffen, so reicht die Steuerdifferenzierung zwischen bleifreiem und verbleitem Benzin nicht aus. Die derzeit gültigen Regelungen in der Bundesrepublik sehen hierfür eine recht komplizierte Differenzierung bei der Kfz-Steuer ab 1986 vor (vgl. Tabelle 3). Die dadurch gewährten finanziellen Vorteile beim Kauf eines abgasgereinigten Fahrzeugs von maximal 750 DM (für Pkw bis 1,4 Li-

ter Hubraum) bzw. 2 200 DM (für Pkw über 1,4 Liter Hubraum) erscheinen jedoch zu gering, um die damit verbundenen Nachteile (geringere Leistung, höherer Kraftstoffverbrauch, Kosten der Abgasreinigungsanlage) aufzuwiegen; selbst nach Inkrafttreten der Steuererleichterungen entschieden sich im August 1985 nur 10,6 % der Käufer eines Neufahrzeugs für einen schadstoffarmen Pkw (einschließlich der nur „bedingt schadstoffarmen“ Fahrzeuge)¹¹. Soll die Differenzierung der Kfz-Steuer wirklich Sinn machen, so müßte sie daher wesentlich deutlicher ausfallen, auch wenn dies auf den Widerstand der EG-Partner stößt. Deren Berufung auf die Art. 92 und 93 des EG-Vertrages, wonach wettbewerbsverfälschende Beihilfen verboten sind, dürfte bei einem Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof kaum Bestand haben, da ja zum einen die Fabrikate aller Herkunftsländer steuerlich gleichbehandelt werden und sich die Bundesrepublik zum anderen auf Art. 36 des Vertrages berufen kann, auf dessen Grundlage umweltpolitische Maßnahmen mit dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung gerechtfertigt werden kön-

¹⁰ Nach Angaben des Verbandes der Automobilindustrie.

¹¹ Vgl. FAZ v. 19. 9. 1985, S. 13.

¹² Vgl. zur Argumentation und Interessenlage der einzelnen EG-Länder die Berichterstattung im Handelsblatt v. 27. 9. 1984, S. 18; sowie K. Broichhausen: Mageres Ergebnis mit Magermotor, in: FAZ v. 29. 6. 1985, S. 4.

Tabelle 4
Beispiel einer paradoxen Mehrheitsabstimmung über Einzelfragen

	Bevölkerungsgruppen und ihr Anteil in %				Ergebnis der Einzelabstimmung
	A (20)	B (20)	C (20)	D (40)	
Tempo 100?	nein	ja	nein	ja	positiv (60 : 40)
Nutzungsbeschränkung von Sportanlagen?	nein	nein	ja	ja	positiv (60 : 40)
Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden?	ja	nein	nein	ja	positiv (60 : 40)
Gesamtbewertung (bei Gleichgewichtung der Fragen)	negativ	negativ	negativ	positiv	
		60%		40%	

nen. Auf keinen Fall kann der zu erwartende Widerstand einiger (keineswegs aller)¹² EG-Partner gegen eine solche Lösung es rechtfertigen, quasi ersatzweise nun doch noch ein Tempolimit einzuführen, denn dies würde die endgültige Pervertierung der Umweltpolitik bedeuten: Die eigentlich sinnvolle Lösung würde unter Rücksichtnahme auf rein kommerzielle Interessen der ausländischen Automobilindustrie preisgegeben und durch eine in jeder Hinsicht schlechtere Lösung ersetzt, welche außerdem auch noch den technischen Standard der eigenen Automobilindustrie gefährden könnte.

Externe Effekte und Interventionismus

Damit ist wiederum das Problem des Einflusses partieller Interessengruppen auf umweltpolitische Entscheidungen – bzw. wirtschaftspolitische Entscheidungen überhaupt – angesprochen. Dieses Problem kann bei der Konzipierung einer Umweltpolitik gar nicht ernst genug genommen werden; es läßt sich nur dadurch lösen, daß man zu Grundsatzentscheidungen mit möglichst hohem Konsens in der Bevölkerung kommt, von denen auch dann nicht mehr abgewichen werden darf, wenn es der einen oder anderen Interessengruppe gerade opportun erscheint, selbst wenn diese hierfür eine Mehrheit mobilisieren kann.

Eine solche Grundsatzentscheidung ist in der Bundesrepublik zugunsten der marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung getroffen worden, droht jedoch inzwischen in immer stärkerem Ausmaß durch ganz andere Abstimmungsmechanismen zwischen den konkurrierenden Bedürfnissen der Bevölkerung ersetzt zu werden, insbesondere durch die „Demokratisierung aller Lebensbereiche“. Nicht mehr der anonyme Marktmechanismus, sondern die Mehrheit entscheidet in wachsendem Maße darüber, für welche Zwecke der einzelne sein Einkommen verwenden kann oder muß: Längst ist es nicht mehr die Privatangelegenheit des einzelnen, ob er sein Haus mit wärmedämmenden Baumaterialien errichtet, ob er es mit einem flachen oder einem Giebel-

dach versieht, ob er sich in seinem Pkw anschnallt bzw. beim Motorradfahren (neuerdings auch beim Mofafahren) einen Helm benutzt, ob er in Gegenwart anderer raucht oder zu welchen Zeiten er Tennis spielt. In jedem dieser Fälle reklamiert die Gesellschaft Beeinträchtigungen Dritter durch Lärm, Abgase, finanzielle Belastungen oder einfach in Form eines gestörten ästhetischen Empfindens.

Die hier zugrunde liegende Theorie externer Effekte droht inzwischen zu einem „trojanischen Pferd“ des Interventionismus zu werden, indem sie durch extensive Auslegung ein staatliches Regelungsausmaß verursacht, welches letztlich von niemanden gewollt wird. Das Problem besteht darin, daß die *marktwirtschaftliche* Lösung im Falle externer Effekte – nämlich deren Internalisierung – kaum jemals vollständig gelingen kann, weil den Möglichkeiten, diese Effekte zu erfassen und rechenbar zu machen, technische und ökonomische Grenzen gesetzt sind. Somit verbleibt immer ein Spielraum für direkte Staatseingriffe zum Schutze der jeweils negativ Betroffenen.

Gefahr der Überregulierung

Es läßt sich nun aber zeigen, daß auch dann, wenn die entsprechenden Einzelreglementierungen jeweils von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung befürwortet werden, das Regelungsausmaß *insgesamt* in der Bevölkerung negativ bewertet werden kann. Tabelle 4 enthält ein solches Beispiel: Obwohl jede der dort aufgeführten Einzelmaßnahmen die Zustimmung von 60 % der Bevölkerung findet, stehen am Ende, d. h. nach Durchführung des Gesamtprogramms, 60 % der Bevölkerung schlechter da als ohne die Reglementierung.

Dieses paradoxe Ergebnis¹³ fällt sogar noch deutlicher aus, wenn man die Annahme trifft, daß die jeweils negativ betroffene Gruppe sich relativ stark beeinträchtigt fühlt, während die Befürworter nur eine leichte Präferenz für die betreffenden Reglementierungen haben.

Diese Konstellation dürfte z. B. auf „Tempo 100“ zutreffen: Die Gegner einer solchen Regelung fühlen sich in aller Regel sehr stark in ihrer persönlichen Freiheit beschränkt, während ein großer Teil der Befürworter persönlich kaum betroffen ist, aber andererseits auch nichts dagegen hat, wenn auf diese Weise ein Beitrag zum Umweltschutz (auf Kosten der Schnellfahrer) geleistet wird. Ihre Entscheidung würde jedoch möglicherweise anders ausfallen, wenn sie sich darüber im klaren

wären, daß sie in bezug auf eine andere Frage schon bald selbst in der Rolle der majorisierten Minderheit sein können.

Die oft gedankenlos geforderte Mehrheitsabstimmung über Fragen wie Tempo 100 beinhaltet somit die erhebliche Gefahr von Fehlsteuerungen und kann letztlich zur Beseitigung großer Teile der persönlichen Handlungsfreiheit mit wechselnden Mehrheiten führen, obwohl dies von niemandem wirklich gewollt wird. Auch dieser Aspekt sollte bei der aktuellen Diskussion beachtet werden. Er spricht nachdrücklich dafür, den oben skizzierten marktwirtschaftlichen Lösungen des Umweltproblems den Vorzug zu geben und so nicht nur der ökonomischen Effizienz, sondern auch der Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an persönlicher Handlungsfreiheit zu dienen.

¹³ Es findet seine Erklärung – wie die meisten Abstimmungsparadoxa – darin, daß bei einfachen Mehrheitsentscheidungen der Wille auch relativ großer Minderheiten einfach unterdrückt wird und auch die jeweilige Intensität der Betroffenheit keine Berücksichtigung findet. Siehe dazu z. B. B. S. Frey: *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981, S. 129 ff. Würde man Verhandlungen über Kompensationszahlungen zwischen den beteiligten Gruppen zulassen bzw. gelänge es, die angesprochenen Fragen über Marktprozesse zu entscheiden, so wären sinnvollere Ergebnisse zu erwarten.

REGIONALPOLITIK

Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik

Martin Junkernheinrich, Bochum

Die Diskussion um eine Reform der regionalen Wirtschaftspolitik konzentriert sich gegenwärtig auf Weiterentwicklungen und Korrekturen im Rahmen der bestehenden interventionistischen Politikkonzeption. Ist dieser Interventionismus noch zeitgemäß, oder bedarf es einer grundlegenden Neuorientierung der Regionalpolitik?

Die regionale Wirtschaftspolitik war in der Bundesrepublik Deutschland zunächst eine pragmatisch orientierte Notstandspolitik. Inzwischen wird sie von einer am Ziel-Mittel-Denken ausgerichteten quantitativ-interventionistischen Politikkonzeption geprägt, die ihren Niederschlag in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gefunden hat. Hier wird der Versuch unternommen, das räumliche Wirtschaftsgeschehen gezielt zu beeinflussen. Dieser Versuch ist freilich nicht ohne Kritik geblieben. Um die

konstitutiven Merkmale der regionalpolitischen Gemeinschaftsaufgabe¹ sowie die Schwerpunkte der Reformdiskussion zu verdeutlichen, erscheint es sinnvoll, drei Dimensionen der Regionalpolitik genauer zu betrachten:

□ Erstens die *organisatorische* Dimension der Regionalpolitik. Sie stellt primär auf die Ordnung des politischen Systems, die Institutionen und die Organisationsformen ab. Hier hat die organisatorische Grundentscheidung das Institut der Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern geschaffen. Bund und Länder beteiligen sich je zur Hälfte an der Finanzierung der Fördermittel und entscheiden in einem zentralen Planungsausschuß über den Einsatz dieser Mittel, der in einem jähr-

Martin Junkernheinrich, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum und Lehrbeauftragter an der Universität-Gesamthochschule Wuppertal.

¹ Vgl. M. Junkernheinrich: Regionale Strukturpolitik und öffentliches Finanzsystem, in: Veröffentlichungen des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 2/1982, S. 16 ff.