



18. September 2018 Diesel-Fahrverbote



*Prof. Dr. David Stadelmann
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth*

Lenken statt verbieten: Freie Fahrt und bessere Luft dank Maut

Nach Hamburg muss demnächst auch Frankfurt ein Dieselfahrverbot einführen. Um durch Autoverkehr verursachte Luft- und Umweltverschmutzung in Städten zu begrenzen, schlägt David Stadelmann eine City-Maut vor. Sie ist im Gegensatz zu Verboten eine marktkonforme Lösung.

Die Grenzwerte für Luftverschmutzung werden in zahlreichen deutschen Städten überschritten. Bei der Diskussion über Maßnahmen, wie Umwelt- und Luftqualität verbessert werden können, ist die Forderung nach Geboten und Verboten eine typische Reaktion der Politik. Der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die Idee, dessen Nutzung gratis anzubieten, sind ebenfalls im Gespräch. Eine wirksame Alternative fehlt jedoch in der Debatte: Dies wäre die Verkehrsmengenlenkung mittels einer City-Maut.

Optimierung der Umweltqualität

Umweltschäden in Form dreckiger Luft stellen negative externe Effekte und damit Marktversagen dar. Derzeit übernutzen Autofahrer bei Stadtfahrten die knappe Ressource „gute Luft“, weil diese zu einem Preis von Null erhältlich ist. Würde eine City-Maut entsprechend der Bewertung reiner Luft durch die Gesellschaft verlangt, käme es zu einer Internalisierung der externen Kosten. Eine Maut entspricht der Idee einer „Pigou-Steuer“. Mit ihr werden die Kosten der Verschmutzung jenen angelastet, die sie verursachen. Das Verursacherprinzip wird durchgesetzt.

Praktisch kann eine City-Maut in Form einer Tagesgebühr für Fahrten in Städten mit hoher Umweltbelastung eingeführt werden. Sie darf sich nicht auf einzelne Treibstofftypen beschränken, sondern muss alle zur Verschmutzung beitragenden Typen einschließen. Eine Maut sollte also nicht auf Dieselfahrzeuge beschränkt werden, da Benzinmotoren ebenfalls zur Verschmutzung beitragen. Die erhöhten Kosten für eine Stadtfahrt durch die City-Maut tragen zu einer Reduktion der Luftverschmutzung bei. Es werden nur noch jene Fahrten durchgeführt, deren Nutzen für die Fahrer höher sind als die Maut und damit kleiner als die durch die Fahrt verursachten negativen Effekte auf Mensch und Umwelt.

Ideal und technisch möglich wäre es, die City-Maut je nach Tageszeiten anzupassen sowie nach Verschmutzungszonen und tatsächlicher Umweltbelastung des Autos zu differenzieren. Bei hoher Belastung während der Hauptverkehrszeiten sollte die Maut höher liegen als bei geringer Belastung. Eine City-Maut führt nicht zu einer maximalen, sondern zu einer optimalen Umweltqualität. Reine Luft ist eine Ressource, die ähnlich wie andere Ressourcen sinnvoll genutzt werden kann.

Vorteile gegenüber dem Fahrverbot

Individuelle Mobilität verursacht nicht nur externe Kosten, sondern bringt auch Vorteile mit sich. Den Umweltkosten von Stadtfahrten stehen Nutzen gegenüber: Jemand vom Land kann beispielsweise zu einem Konzert in eine Stadt fahren, die Produktivität kann sich erhöhen, Zeit kann eingespart werden. Ein Fahrverbot verbietet die Realisierung dieser Nutzen. Die City-Maut tut dies nicht.

Im Vergleich zu Dieselfahrverboten diskriminiert sie weniger, und die Nutzung von Preismechanismen erlaubt die Wahrung der Verhältnismäßigkeit. Ein Fahrverbot ist äquivalent zu einer unendlich teuren Maut, was im Regelfall nicht verhältnismäßig und höchst selten optimal ist. Ein Dieselfahrverbot macht Dieselaautos zumindest für Stadtfahrten wertlos, weil diese dazu nicht mehr verwendet werden können. Eine City-Maut macht Stadtfahrten hingegen nur kostspieliger. Damit sind die Verteilungswirkungen einer Maut bedeutend kleiner als jene von Verboten. Berücksichtigt man noch, dass reichere Bürger sich eher zwei Fahrzeuge leisten, gegebenenfalls sogar ein Elektroauto, wird die Diskriminierung durch Dieselfahrverbote noch offensichtlicher.

Eine City-Maut erlaubt außerdem, unterschiedlich umweltbelastende Fahrzeugtypen mehr oder weniger zu belasten, was sie flexibler als Verbote macht. Mit einer Maut erübrigt sich die Diskussion um Ausnahmen von Fahrverboten für vermeintlich wichtige Fahrten wie zum Beispiel Lieferdienste, Handwerker oder Werkverkehr.

Vorteile gegenüber kostenlosem Nahverkehr

Zuerst sei erwähnt, dass ein Gratis-ÖPNV nicht kostenlos ist. Zu dem vom Gratis-ÖPNV verursachten Aufwand zählen insbesondere finanzielle Kosten aufgrund noch höherer Subventionen, wenn die Nutzer keinen Beitrag mehr leisten: Wenn die Nutzer gratis fahren dürfen, müssen andere, in der Regel die Steuerzahler, die Kosten tragen. Daneben verursacht der ÖPNV externe Kosten, wenn auch nach Abzug von Subventionen in substanziell

geringerem Ausmaß als der Individualverkehr.

Mobilität mittels ÖPNV ist ein knappes Gut, von dessen Nutzung Konsumenten durch die Pflicht zum Fahrkartenkauf ausgeschlossen werden können. Wird dieses Gut gratis angeboten, wird das Gleiche passieren wie derzeit beim mit Null bepreisten knappen Gut „reine Luft“. Es wird zu einer systematischen Übernutzung des ÖPNV kommen, indem mehr mit Bus oder Bahn gefahren wird als notwendig. Übernutzung und massive Subventionierung sind sicher nicht optimal, selbst wenn sich die Umweltqualität verbessern sollte.

Zudem gibt es negative Konsequenzen aufgrund fehlender Preisanreize für die Angebotsseite. So fällt es schwer, eine positive Qualitätsentwicklung des Gratis-ÖPNV-Angebots zu gewährleisten, wenn dessen Nutzer ihre Unzufriedenheit nicht mehr durch individuelle Finanzierungsverweigerung in Form von Nichtfahren bemerkbar machen können. Derzeit haben die öffentlichen Verkehrsbetriebe Anreize, das Angebot auf jenen Strecken auszudehnen, die zahlende Kundschaft versprechen, also auf denen die Nachfrage groß ist. Bei Nullpreis ist es eher unwahrscheinlich, dass die dann steigende Nachfrage nach Mobilität besonderes Gewicht bei der Entscheidung über die Bereitstellung des ÖPNV-Angebots bekommt. Vielmehr werden politisch wünschenswerte Faktoren bei der Angebotsausdehnung eine zentrale Rolle spielen. Durch den Nullpreis wird der ÖPNV subventionsabhängiger und ist damit noch stärker politischen Interessen ausgeliefert.

Pauschale Steuervergünstigung als Alternative

Die Entscheidungsträger sollten den Einwand, dass manche Bürger Stadtfahrten machen müssen, bei der Fahrverbotsdiskussion berücksichtigen. Diese Bürger werden von Fahrverboten bedeutend stärker betroffen als von einer City-Maut, da bei einer Maut Fahrten weiterhin möglich sind.

Andere Bürger werden nach kostengünstigen Alternativen zur Maut suchen. Manche werden auf den ÖPNV ausweichen, womit sich für diesen neue Einnahmehancen bieten und es zu wirtschaftlich sinnvollen Angebotsausdehnungen kommt. Eine attraktive Alternative ist, das Auto durch Fahrgemeinschaften besser auszulasten. Schon ein Beifahrer würde die Verschmutzung pro Kopf auf etwa die Hälfte reduzieren. Eine Gemeinschaftsnutzung vorhandener Diesel- und Benzinautos dank City-Maut verspricht daher besonders hohe Effizienzgewinne bei weniger Umweltbeeinträchtigungen.

Manche Unternehmen könnten ihre Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen, indem sie sogenannte fringe benefits in Form einer Sammelbeförderung durch firmeneigene Fahrzeuge anbieten. Viele Bürger werden sich überlegen, ob ihre Fahrtstrecke mit dem Rad zurücklegbar ist. An anderen Tagen bietet sich eventuell die Möglichkeit, im Homeoffice zu arbeiten. Und natürlich werden indirekt Anreize zum Kauf von zurzeit hochgelobten Elektroautos gesetzt, die zumindest in den Städten keine Luft verschmutzen und daher mit einer reduzierten City-Maut belegt werden könnten. Gewisse externe Kosten verursacht auch das Fahren von Elektroautos aufgrund von Unfällen und Staus.

Wichtig ist bei alledem zu realisieren, dass jede Stadtfahrt insbesondere mit Verbrennungsmotoren zu Umweltkosten führt, die derzeit nicht von den Verursachern getragen werden, sondern von den unter der Verschmutzung leidenden Bürgern. Ebenso spielt es für die Umwelt keine Rolle, ob ein wohlhabender oder weniger wohlhabender Bürger mit dem Auto in die Stadt fährt, weshalb die Maut nicht einkommensabhängig gestaltet sein sollte. Wem es untragbar erscheinen mag, von den Verursachern der Umweltverschmutzung in den Städten eine Abgeltung der Nutzung der Ressource „reine Luft“ zu fordern, der könnte auf eine pauschale Steuervergünstigung drängen. Solange die Steuervergünstigung pauschal und unabhängig von der Anzahl der Stadtfahrten erfolgt, ergeben sich weiterhin Anreize, das Auto stehen zu lassen und nach Alternativen zu suchen, um die Maut zu sparen.

Dreifach-Rendite durch eine City-Maut

Oft wird behauptet, eine City-Maut reduziere das Verkehrsaufkommen nicht. Erfahrungen mit der Maut in der Praxis wie zum Beispiel in London zeigen jedoch, dass die Bürger sehr wohl auf Preise reagieren und die Fahrten reduzieren. Natürlich hängt der Rückgang der Stadtfahrten von der Höhe der City-Maut ab. Und selbst im theoretischen Falle einer völlig unelastischen Nachfragekurve nach individueller Mobilität mit dem Auto wäre eine nach gesellschaftlichen Grenzkosten festgesetzte Maut weiterhin optimal. Realistischer ist eine mautbedingte Substitution von individuellen Stadtfahrten hin zu Gemeinschaftsfahrten, zum ÖPNV, zum Fahrrad oder anderen Alternativen.

Neben der Umweltverbesserung ergeben sich durch die City-Maut eine Reihe weiterer positiver Effekte. Da weniger gefahren wird, kommt es zu einer Reduktion von Staus. Staus haben nicht nur negative Konsequenzen für die Umwelt, sondern führen auch zu hohen Zeitkosten für jene, die in ihnen stecken. Durch die Verkehrsreduktion wird auch das Finden eines Parkplatzes leichter. Die besondere Attraktivität einer City-Maut liegt jedoch in ihrer zweiten Rendite: Sie generiert Einnahmen. Diese Einnahmen sollten den Städten zugutekommen, die die Maut erheben. Es gilt dabei, Zahler, Nutznießer und Entscheider der Maut möglichst unter ein Dach zu bringen. Vor allem die Stadtbürger müssen die Kosten der Maut und der Luftverschmutzung tragen und sollen daher von den Einnahmen profitieren. Für Stadtbewohner sollte es deshalb keine Ausnahmen von der City-Maut geben, denn sie tragen zur Entstehung externer Kosten bei, wenn sie mit dem Auto fahren.

Bei der Verwendung der Einnahmen sollte darauf geachtet werden, sie nicht in den Ausbau des öffentlichen Verkehrs fließen zu lassen. Durch die City-Maut tragen die Autofahrer die wahren Kosten der individuellen Mobilität. Daher gibt es keinen Grund für eine Subvention des ÖPNV, die sich bisher ökonomisch auch mit den nicht bepreisten negativen Effekten auf die Umwelt rechtfertigte. Die City-Maut internalisiert die externen Effekte und lastet sie den Verursachern an, womit Privatverkehr und ÖPNV gleiche Bedingungen im Wettbewerb erhalten.

Somit kann sogar eine dreifache Rendite erzielt werden: Die Umweltqualität verbessert sich, die Einnahmen steigen und die Subventionen können reduziert werden. Damit stünde den Städten dringend benötigtes Geld für Investitionen in Schulen und für eine Ausdehnung des Wohnungsbaus oder für andere Maßnahmen zur Erhöhung

ihrer Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort zur Verfügung.

Bürgerbeteiligung und institutionelle Vorkehrungen

Bei all diesem Potenzial stellt sich die Frage, warum eine City-Maut nicht schon längst Realität in deutschen Städten ist. Hierfür gibt es drei Hauptgründe:

■ Erstens sind Gebote und Verbote verwurzelter im Denken von Politik und Verwaltung als die Funktionsweise ökonomischer Anreizmechanismen. Beamte sind häufig rechtlich gut, aber ökonomisch vergleichsweise schlecht ausgebildet. Preislösungen müssen daher immer wieder von neuem in die Debatte gebracht werden.

■ Zweitens kann eine Mautlösung zwar ein gesellschaftliches Optimum darstellen. Realisiert wird jedoch ein politisch-ökonomisches Gleichgewicht, das den relativen Stärken aller an der Entscheidung beteiligten Gruppen im politischen Prozess Rechnung trägt. Dabei sind insbesondere der Einfluss der Bürokratie und von Umweltorganisationen nicht zu unterschätzen, die oft ablehnend gegenüber dem Selbststeuerungspotenzial des Preismechanismus, also einer marktwirtschaftlichen Lösung, stehen.

■ Drittens sind die Bürger skeptisch gegenüber einer Maut – nicht, weil sie deren Vorteile nicht verstehen würden. Vielmehr rechnen sie intuitiv und möglicherweise zurecht damit, dass eine Maut nicht nur als Lenkungsinstrument im Umweltbereich verwendet wird, sondern nach Einführung zu einem Instrument zur Einnahmengenerierung verkommen kann. Kein Bürger möchte am Ende abkassiert werden!

Zentral wäre daher, die Bürger bei der Diskussion zur Reduktion der Umweltbelastung in Städten stärker zu beteiligen und institutionelle Vorkehrungen zu treffen, damit durch eine Mautlösung ein gesellschaftliches Umweltoptimum erreicht wird.

*Dieser Text ist die leicht veränderte Fassung eines Beitrags, der im ifo Schnelldienst 09/2018, ifo Institut, München erschienen ist. **Prof. Dr. David Stadelmann** ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth, Research Fellow von CREMA (Center for Research in Economics, Management, and the Arts, Schweiz) und Mitglied des Walter-Eucken-Instituts. 2017 erhielt er den Ludwig-Erhard-Förderpreis für Wirtschaftspublizistik.*