

DIETER WITT / WALTER ZETTL

Möglichkeiten der Beeinflussung von Verkehrsströmen durch eine differenzierte Mineralölsteuer und eine Ballungsabgabe

1. *Das Erfordernis der Einflußnahme auf den Verkehr in Ballungsgebieten und in ländlichen Räumen*

Die Raum- und Siedlungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland ist durch Konzentrationen von Wohn- und Arbeitsplätzen gekennzeichnet. So leben zur Zeit 43 Prozent der Bevölkerung des Bundesgebietes auf nur 13 Prozent der Fläche¹. Für Ballungsgebiete ist der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) wegen seiner Umweltfreundlichkeit und der in Relation zur Beförderungsleistung geringen Raumaufwendigkeit von besonderer Bedeutung. Ein weiterer Ausbau der Verkehrsflächen für den Individualverkehr in den Verdichtungsgebieten, insbesondere der Innenstädte, ist in vielen Fällen teils aus räumlichen, teils aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht mehr möglich, wenn die Städte weiterhin ihre Funktionen als Wirtschafts-, Kultur-, Wohn- und Verwaltungszentren aufrechterhalten sollen. Zur nachhaltigen Besserung der Verkehrsverhältnisse ist es notwendig, einen Ausgleich zwischen öffentlichem und individuellem Personennahverkehr zu schaffen, da viele Innenstädte dem Individualverkehr nicht mehr gewachsen sind. Dazu muß die Verkehrsteilung zwischen Individualverkehr und öffentlichem Verkehr, die heute in der Bundesrepublik bei etwa 80 : 20 Prozent liegt², in Richtung einer gleichgewichtigen Aufteilung verändert werden. Neben einer Entlastung der innerstädtischen Straßen soll dadurch auch eine Minderung der durch den Individual-

verkehr verursachten negativen Auswirkungen (hohe Unfallträchtigkeit, Lärmbelästigung, Luftverschmutzung) erreicht werden. Dies wird um so eher gelingen, je attraktiver der ÖPNV gestaltet werden kann (hinsichtlich Regelmäßigkeit und Häufigkeit der Bedienung, Bequemlichkeit, Schnelligkeit und Sicherheit). Ob die Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV allein ausreicht, die Verkehrsnachfrage auf die öffentlichen Verkehrsmittel umzulenken, ist ungewiß. Flankierend zur Maßnahme der Verbesserung des Leistungsangebots im ÖPNV sollten daher gezielte Beschränkungen des Individualverkehrs in den Verdichtungsräumen erfolgen. Diese könnten durch ordnungspolitische Instrumente, insbesondere solche der Beeinflussung und der Reglementierung (Ver- und Gebote), erreicht werden. Als Beeinflussungsinstrumente kommen die Qualitäts- und die Entgeltspolitik in Frage. Qualitätspolitische Maßnahmen zur Beschränkung des Individualverkehrs wären zum Beispiel die Einschränkung des Parkplatzangebotes, die Unterlassung des Ausbaus des Straßennetzes oder die Reservierung von Fahrspuren für ÖPNV-Fahrzeuge. Als entsprechende entgeltspolitische Maßnahmen sind u. a. vorstellbar: Road-Pricing, Erhöhung der Parkgebühren, Einführung einer Kaufsteuer für Pkw, Erhöhung der Kraftfahrzeugsteuer und der Mineralölsteuer sowie Einführung einer Ballungsabgabe³.

1 Vgl. Isenberg, Gerhard: Ballungsgebiete in der BRD. Sp. 118 in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 1. Bd. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. 2. Aufl. — Hannover 1970.

2 Vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1975. — Bonn 1974. S. 31.

3 Unabhängig von der Frage der Praktikabilität der entgeltspolitischen Maßnahmen müssen die politischen Instanzen bereit sein, die 1973 im Kursbuch für die Verkehrspolitik angekündigte Priorität des ÖPNV zu verwirklichen. Vgl. hierzu Lauritzen, Lauritz (Hrsg.): Der Mensch hat Vorfahrt. — Bonn o. J. (1973). Allerdings spricht die gegenwärtige verkehrspolitische Entwicklung gegen eine Wende der Nahverkehrspolitik zugunsten des ÖPNV. Als Grund hierfür werden vor allem finanzpolitische Erwägungen genannt. (So erstmals K. Gscheidle in seiner An-

Im Vergleich zu den Ballungsgebieten werden die ländlichen Räume durch öffentliche Verkehrsmittel in wesentlich geringerem Umfang erschlossen und bedient. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, daß dem ÖPNV im ländlichen Raum, der die Verbindung innerhalb der Region herstellen soll und Zubringerdienste zum Fernverkehrsnetz leistet, lediglich Personen- und Eilzüge der Bundesbahn und Linienbusse, die häufig nur in großen Zeitabständen verkehren, zur Verfügung stehen, während beim ÖPNV in Ballungsräumen außer auf Bus- und Straßenbahnlinien auch teilweise auf S-Bahn und U-Bahn zurückgegriffen werden kann. Selbst die relativ geringe öffentliche Verkehrsbedienung des ländlichen Raumes wird von der Bundesbahn in zunehmendem Maße eingeschränkt; sie legt kaufmännisch unrentable Eisenbahnstrecken still und will sich zusammen mit der Bundespost weitgehend aus dem verlustbringenden Omnibusverkehr in der Region zurückziehen, indem sie diesen in noch zu schaffende Regionalgesellschaften einbringen will⁴. Die im Verkehrsangebot auftretenden Lücken können jedoch von den finanzschwachen Kommunen und privaten Verkehrsträgern nur unzureichend geschlossen werden. Ein wesentlicher Grund für die schwache Verkehrsbedienung durch öffentliche Verkehrsmittel sind die geringe Bevölkerungsdichte, die disperse Siedlungsstruktur und ungebündelte Nahverkehrsströme. Wenngleich daher das öffentliche Verkehrsangebot im ländlichen Raum nicht die gleiche Qualität besitzen kann wie im Ballungsraum, so ist doch anzustreben, daß die auf effektive und gewünschte Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen abgestellte Verkehrsbedienung im ländlichen Raum jener im Ballungsgebiet entspricht. Dazu muß allerdings von der von öffentlichen Verkehrsbetrieben häufig verlangten Eigenwirtschaftlichkeit Abstand genommen werden⁵.

In bezug auf den Individualverkehr ist der ländliche Raum im Verhältnis zu den Ballungsgebieten zumindest nicht besser gestellt. Hinsichtlich des Ausbauzustandes des Straßennetzes im flachen Land ist eine gravierende Benachteiligung nicht zu beweisen, aber doch wegen des höheren Anteils an Straßen niedrigerer Ordnung mit ihren durchschnittlich geringeren Fahrbahnbreiten und schwächeren Oberflächenbefestigungen zu vermuten⁶.

Weiterhin kann festgestellt werden, daß die Mineralölpreise im ländlichen Raum auf Grund des geringeren Wettbewerbs zwischen den Mineralölgesellschaften sowie wegen der höheren Mineralöltransport- und Tankstellenbetriebskosten über den Preisen in Ballungsgebieten liegen⁷. Zwar ist der Benzinverbrauch je Fahrkilometer (zumindest während der Spitzenzeiten) in Verdichtungsräumen auf Grund der allgemein niedrigeren durchschnittlichen Fahrgeschwindigkeiten und des Stockens des Verkehrsflusses erfahrungsgemäß etwa 30 Prozent höher als in ländlichen Gebieten⁸, es tritt jedoch eine Überkompensation dieser Kosten dadurch ein, daß im ländlichen Raum wesentlich längere Wegstrecken zurückzulegen sind, so daß insgesamt, zusammen mit den höheren Mineralölpreisen, eine Benachteiligung für die Kfz-Benutzer im ländlichen Raum hinsichtlich der Höhe der Betriebskosten für die Kfz-Benutzung festgestellt werden kann. Darüber hinaus besteht für die Bewohner des ländlichen Raumes eine verringerte Wahlmöglichkeit hinsichtlich des zu benutzenden Verkehrsmittels. Denn unter den gegenwärtigen Verkehrsbedingungen stellt der Individualverkehr für einen großen Teil der Bevölkerung im ländlichen Raum oft die einzige Möglichkeit dar, am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben der Zentren teilzunehmen⁹.

Um die verkehrliche Benachteiligung der ländlichen Räume gegenüber den Ballungsgebieten zu verringern, ist es notwendig, den ÖPNV im ländlichen Raum in der Weise auszubauen, daß auch diejenigen, die auf den Individualverkehr nicht ausweichen können, ihre Mobilitätsbedürfnisse in einem angemessenen Maß zu befriedigen vermögen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit wird jedoch auch bei einem Ausbau des ÖPNV im ländlichen Raum häufig nur ein Minimum an solchen Mobilitätsbedürfnissen gedeckt werden können. Zum Abbau der verkehrlichen Imparität sollte weiterhin der Rückgriff auf den Individualverkehr, im Gegensatz zu Ballungsgebieten, nicht erschwert werden. Dies würde bedeuten, daß

sprache zur Eröffnung des von der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft in Berlin veranstalteten Kongresses „Verkehr in Ballungsräumen“, Berlin 1974). Unseres Erachtens dürfte auch die verkehrspolitische Unterstützung der sich in einer Strukturkrise befindenden Automobilindustrie eine wichtige Rolle für das weitere Hintanstellen des ÖPNV gespielt haben.

4 Vgl. hierzu etwa: Zielsetzungen für die Nahverkehrspolitik. In: Die Bundesbahn. 51. Jg. (1975) S. 351 f.; siehe auch Gscheidle, Kurt: Ein politisch und ökonomisch ausgewogener Kompromiß. In: Die Bundesbahn. 51. Jg. (1975) S. 5 ff.

5 Vgl. Oettle, Karl: Verkehrspolitik. — Stuttgart 1967. S. 38; Witt, Dieter: Die Eignung des Eigenwirtschaftlichkeitsprinzips als Maßstab für das Handeln öffentlicher Betriebe. (Demnächst in: Der öffentliche Haushalt).

6 Vgl. Helferich, Paul: Verkehrsdienliche ländliche Räume im öffentlichen Straßenpersonenverkehr. S. 155 in: Die struk-

turgerechte Verkehrsbedienung ländlicher Räume. — Hannover 1969. — Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 57.

7 Für den Transport des Mineralöls werden für jeweils 100 km Entfernung von der Raffinerie etwa 1 1/2 Pfennig angesetzt (mündliche Auskunft der Shell-AG, Ingolstadt). Vgl. auch Heidtmann, Willy; Altkrüger, Wilfried: Auswirkungen der Mineralölsteuererhöhung auf den ländlichen Raum. In: Informationen zur Raumentwicklung. 1. Jg. (1974) Nr. 1, S. 14.

8 Vgl. Heinze, Wolfgang; Kanzlerski, Dieter: Wirkungen der Mineralölsteuererhöhung auf die räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung. 1. Jg. (1974) Nr. 1, S. 29.

9 Vgl. etwa Orlik, Günter: Das Verkehrswesen im Landesentwicklungsprogramm Bayern. In: Der Bayerische Oberbürgermeister. 28. Jg. (1975) S. 18 ff.; Radel, Rainer: Die Bedeutung des öffentlichen Personennahverkehrs für die Raumordnungspolitik in den ländlichen Regionen der Bundesrepublik Deutschland. — Berlin 1970. S. 114.

Um so dringlicher ist die Verringerung der verkehrlichen Benachteiligung des ländlichen Raumes hinsichtlich des ÖPNV. (Vgl. hierzu etwa Ganser, Karl: Öffentlicher Nahverkehr außer halb der Verdichtungsräume. In: Raumforschung und Raumordnung. 32. Jg. (1974) H. 6, S. 229).

die ländlichen Räume von den für die Ballungsräume genannten qualitäts- und entgeltspolitischen Maßnahmen zur Beschränkung des Individualverkehrs nicht oder zumindest relativ geringer als jene betroffen werden.

Im folgenden soll untersucht werden, ob eine entsprechende Gestaltung der entgeltspolitischen Instrumente Mineralölsteuer und Ballungsabgabe einen Beitrag zum Abbau verkehrlicher Imparitäten zu liefern vermag und inwieweit diese Instrumente geeignet sind, Verkehrsprobleme in Ballungsgebieten lösen zu helfen.

2. Zur Eignung der differenzierten Mineralölsteuer als verkehrspolitisches Instrument

a) Verkehrliche Beeinflussungswirkungen der differenzierten Mineralölsteuer

Der Mineralölsteuersatz, d. h. der an den Staat abzuführende Anteil an den Kraftstoffpreisen, ist für alle Kraftfahrzeugbenutzer, sieht man von einigen Ausnahmen ab, bisher einheitlich festgelegt. Die in der Vergangenheit vorgenommenen generellen Erhöhungen der Mineralölsteuer dienten dazu, dem Staat Finanzierungsmitel, vornehmlich für den weiteren Ausbau des Bundesfernstraßennetzes, zu beschaffen¹⁰.

10 Bis zum Jahr 1955 floß das gesamte Mineralölsteueraufkommen dem allgemeinen Haushalt des Bundes zu. Pro Liter Dieseldieselkraftstoff waren 6,3 Pfennig und pro Liter Vergaserkraftstoff waren 27 Pfennig zu entrichten. Im Verkehrsfinanzgesetz vom 6. April 1955 (BGBl I, S. 166 ff.) wurde festgelegt, daß die in diesem Gesetz beschlossene Erhöhung der Mineralölsteuer — rund 10 Pfennig/Liter für Diesel und rund 2 Pfennig für Vergaserkraftstoffe — auf die Dauer von zehn Rechnungsjahren für den Ausbau von Bundesstraßen nach Paragraph 1 des Bundesfernstraßengesetzes vom 6. August 1953 (BGBl II, S. 903 ff.) zu verwenden war.

Eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer — 4 Pfennig/Liter bei Diesel, 2 Pfennig bei Vergaserkraftstoffen — erfolgte im Straßenbaufinanzierungsgesetz vom 28. März 1960 (BGBl I, S. 201 ff.). Nach Abzug eines festen Sockelbetrages von 600 Mill. DM für den allgemeinen Bundeshaushalt wurde nunmehr das gesamte Mineralölsteueraufkommen zugunsten des Straßenwesens zweckgebunden. Dies bedeutete eine Zweckbindung des Mineralölsteueraufkommens von mehr als zwei Dritteln für den Straßenverkehr.

In der Änderung des Straßenbaufinanzierungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes über die Umstellung von Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963 (BGBl I, S. 995 ff.) wurde im Rechnungsjahr 1964 der zweckgebundene Teil der Mineralölsteuer auf 46 Prozent, im Rechnungsjahr 1965 auf 48 Prozent und für die folgenden Rechnungsjahre auf 50 Prozent festgelegt. Die restlichen Mittel werden in den allgemeinen Bundeshaushalt eingestellt.

Mit dem Steueränderungsgesetz vom 23. Dezember 1966 (BGBl I, S. 702 ff.), das eine weitere Steuererhöhung (für alle Mineralölkraftstoffe) um 3 Pfennig/Liter beinhaltete, änderte sich die Verwendungsstruktur des zweckgebundenen Teils der Mineralölsteuer derart, daß das Mehraufkommen dem kommunalen Verkehrswegebau zugute kam, wovon der ÖPNV 40 Prozent und ab 1971 45 Prozent erhielt. Durch das Verkehrsfinanzgesetz vom 28. Februar 1972 (BGBl I, S. 201 ff.) wurde eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer von 4 Pfennig/Liter vorgenommen. Von diesen 4 Pfennigen wurden 1 Pfennig zusätzlich dem Bundesfernstraßenbau und drei Pfennige zur Verbesserung der kommunalen Verkehrswege zur Verfügung ge-

Von den Erhöhungen der Mineralölsteuer dürften außer den Finanzierungswirkungen auch Beeinflussungswirkungen derart ausgegangen sein, daß ein Teil der potentiellen Kraftfahrzeugbesitzer seine Kaufentscheidungen wegen der zu erwartenden höheren Betriebskosten verschoben oder ganz unterlassen hat, sofern Ausweichmöglichkeiten auf andere Verkehrsmittel vorhanden waren. Ferner dürfte die stärkere finanzielle Belastung der Kraftfahrzeugbenutzer bewirkt haben, daß diese, je nach Abhängigkeit von den individuellen Elastizitäten ihrer Nachfrage nach Kraftfahrzeugleistungen, ihre Kraftfahrzeuge in geringerem Umfang in Anspruch nahmen und daß sie teilweise auf den ÖPNV umsteigen¹¹. Diese Meinung wird durch das entsprechende Verhalten der Kraftfahrzeughalter zu der Zeit der Erdölkrise, in der die Mineralölpreise erheblich gestiegen waren, gestützt¹²; ein Verhalten, zu dem allerdings auch ein durch die Krise verursachter Schock beitrug. Gerade in diese Zeit fällt auch der starke Rückgang der Kraftfahrzeugneuzulassungen. Das Bewußtsein für Mineralölkosten läßt sich auch an der Bildung von Pfennigbruchteilpreisen für Kraftstoff und an dem zunehmenden Absatz kleiner, mineralölsparender Kraftfahrzeuge erkennen. Diesem Sachverhalt folgt die Automobilindustrie mit der Entwicklung entsprechender Modelle.

Bisher wurde bei den Erhöhungen der Mineralölsteuer nicht die jeweilige Abhängigkeit der Verkehrsteilnehmer von der Benutzung des Pkw berücksichtigt. Diese ist insbesondere auf die unterschiedlich gute Ausstattung der Räume mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückzuführen. Es wäre daher zu überlegen, eine räumliche Differenzierung der Mineralölsteuer dadurch herbeizuführen, daß die Kraftfahrzeugbenutzer in Ballungsgebieten

stellt, davon jetzt 50 Prozent für den ÖPNV. Durch das Gesetz zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes 1964 vom 26. Juni 1973 (BGBl I, S. 691 ff.) ist die Mineralölsteuer um weitere 5 Pfennig/Liter angehoben worden. Für die weitere Entwicklung ist entscheidend, daß die bisherige Zweckbindung für den Bundesfernstraßenbau auf „sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesminister für Verkehr“ (BGBl I, vom 6. Juli 1973, S. 737 ff.) ausgeweitet worden ist.

1973 betrugen die Einnahmen aus der Mineralölsteuer insgesamt 16 588,8 Mill. DM. Davon flossen dem Bund 14 253,6 Mill. DM zu, den Gemeinden 2 335,2 Mill. DM. 1974 liegen die entsprechenden Zahlen niedriger. Der Bund erhielt 13 928 Mill. DM vom Mineralölsteueraufkommen, die Gemeinden 2 172 Mill. DM (vgl. hierzu: Neuorientierung in der Verkehrspolitik. In: Die Bundesbahn. 51. Jg. (1975, S. 4).

11 Die Wirksamkeit der Mineralölsteuer als verkehrliches Beeinflussungsinstrument wird jedoch dadurch beeinträchtigt, daß die eigentliche steuerliche Belastung zwar beim Benzinverbrauch eintritt, die Mineralölsteuer jedoch beim Tanken zu entrichten ist und daher wegen dieser Zahlungsmodalität nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verkehrsleistung gesehen wird (vgl. Baum, Herbert: Grundlagen einer Preis-Abgabenpolitik für die Städtische Verkehrsinfrastruktur. — Düsseldorf 1972, S. 274). Das Bewußtsein des Kfz-Benutzers für die Höhe der Betriebskosten wird um so mehr abnehmen, je größer die zeitliche Differenz von Kauf und Verbrauch des Benzins ist.

12 Siehe hierzu Mayer, Hans: Aktuelle Probleme der Energieversorgung und ihre Auswirkungen auf den Verkehr. In: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft. — Köln o. J. (1974).

für Kraftstoffe einen höheren Mineralölsteueranteil zu zahlen haben als in den ländlichen Räumen¹³.

Durch die Erhöhung der Mineralölsteuer im Ballungsraum soll der dort ansässige Kraftfahrzeugbenutzer eine Sonderbelastung für seine Teilnahme am Individualverkehr erfahren¹⁴. Die Sonderbelastung könnte zudem auch als Entgelt dafür angesehen werden, daß durch diejenigen Verkehrsteilnehmer, die öffentliche Verkehrsmittel benutzen, ein Straßenentlastungseffekt erzeugt wird, der jenen, die sich ihres Kraftfahrzeugs bedienen, unter sonst gleichen Verhältnissen bessere Straßenverkehrsbedingungen, wie zum Beispiel erhöhten Verkehrsfluß, bietet. Von der Erhöhung werden jedoch nicht alle Kraftfahrzeugbesitzer betroffen. Ein wesentlicher Teil der Verkehrsströme im Ballungsraum, nämlich der Durchgangsverkehr, der in den Ballungsraum einströmende Verkehr sowie derjenige Teil des ausströmenden Verkehrs, der auf Grund der Erhöhung seine Tankvorgänge nach außerhalb verlagert, wird ebenso wenig wie der ruhende Verkehr von der relativ höheren Mineralölsteuer erfaßt.

Im Gegensatz zum Ballungsraum sollte der ländliche Raum, der ohnehin dadurch benachteiligt ist, daß das dortige Einkommensniveau unter dem der Ballungsräume liegt¹⁵, keine weitere Belastung durch eine Mineralölsteuererhöhung erfahren, da diese Gebiete von einer Verteuerung des Individualverkehrs wegen der vergleichsweise höheren Betriebskosten für den Pkw besonders betroffen werden würden. Diese höheren Betriebskosten ergeben sich – wie dargestellt – aus den regionalen Preisdifferenzierungen der Mineralölgesellschaften und den in ländlichen Gebieten höheren Fahrleistungen der Pkw-Benutzer¹⁶. Da ein wesentlicher Bestandteil der Betriebskosten die Mineralölkosten sind, könnte eine den ländlichen Raum bevorzugende Gestaltung der Mineralölsteuer zum Abbau der bestehenden Imparitäten beitragen. Aber auch eine Senkung der Mineralölsteuer im ländlichen Raum ist nicht anzustreben, da sie einen verstärkten Anreiz schaffen könnte, das private Kraftfahrzeug zu benutzen. Die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen würde dann noch weiter zurückgehen, was gegen einen weiteren – im ländlichen Gebiet im Rahmen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich anzustrebenden – Ausbau des ÖPNV spräche. Der Ausbau ist jedoch wegen der besonderen Bedeutung des ÖPNV

für die Erschließung und die siedlungsstrukturelle Entwicklung des ländlichen Raumes erforderlich. Gegen eine Senkung der Mineralölsteuer in diesen Gebieten spricht auch die mögliche Einengung des Finanzierungsspielraums des Staates. Es muß nämlich damit gerechnet werden, daß die durch eine eventuelle Mineralölsteuersenkung verursachte steigende Nachfrage nach Pkw-Leistungen im ländlichen Raum von dem zu erwartenden Rückgang der Nachfrage nach Pkw-Leistungen in Ballungsgebieten auf Grund der dortigen Mineralölsteuererhöhungen zumindest ausgeglichen wird und die Mineralölsteuereinnahmen langfristig insgesamt gleich bleiben oder sinken. Sofern letzteres der Fall ist, werden auch die für den ÖPNV reservierten Mittel aus den zweckgebundenen Mineralölsteuereinnahmen geringer. In diesem Fall müßte eine Änderung des bisherigen Aufteilungsmodus der Mineralölsteuereinnahmen zugunsten des ÖPNV vorgenommen werden. Nur so könnte die Finanzierung des erforderlichen Ausbaus des ÖPNV sichergestellt werden. Für den Ausbau des Straßennetzes würden dann weniger Mittel zur Verfügung stehen.

Nach den bisherigen Erörterungen scheint die differenzierte Mineralölsteuer aus theoretischer Sicht ein geeignetes Instrument zur Änderung der Verkehrsteilung zugunsten des ÖPNV in Ballungsgebieten und zur Verringerung verkehrlicher Imparitäten zwischen Stadt und Land zu sein, soweit davon abgesehen wird, daß ein Teil der Verkehrsströme von ihr nicht erfaßt wird. Ungeprüft blieb bisher jedoch die Frage der Praktikabilität dieses Instrumentes.

b) Problematik der Einführung einer differenzierten Mineralölsteuer

Eine differenzierte Mineralölsteuer birgt die Gefahr in sich, daß die im Ballungsraum ansässigen Pkw-Benutzer, die von einer Mineralölsteuererhöhung belastet werden sollen, versuchen werden, diese Sonderbelastung zu umgehen. Dies könnte dadurch geschehen, daß ein Teil der Pkw-Benutzer Sondertankfahrten in ein Gebiet unternimmt, das von einer Mineralölsteuererhöhung nicht betroffen ist¹⁷. Diese Tankfahrten sind so lange lohnend, als die Differenz des Preises einer Tankfüllung auf der einen Seite und der durch die Fahrt entstehenden zusätzlichen Betriebskosten sowie der Kosten für Zeitverluste auf der anderen Seite positiv ist. Ob und in welchem Umfang sie vorgenommen werden, hängt vor allem von der Höhe dieser Differenz und damit vom Kostenbewußtsein sowie von der Fahrbereitschaft des einzelnen Pkw-Benutzers ab. Noch lohnender werden diese Sondertankfahrten, wenn die Möglichkeit besteht, priva-

13 Eine höhere steuerliche Belastung der Kraftfahrer in Ballungsgebieten lag bisher schon dadurch vor, daß sich aus den Stauungen und Stockungen in diesen Gebieten ein höherer Kraftstoffverbrauch pro Kilometer ergibt. Die auf verbrauchungünstige Geschwindigkeiten zurückzuführende Belastung könnte man auch als eine Art Ballungsabgabe interpretieren (vgl. etwa Baum, Herbert, a. a. O., S. 274). Allerdings wird dieser in Verdichtungsgebieten vorhandene Ballungsabgabencharakter der Mineralölsteuer von den Kfz-Benutzern kaum als solcher erkannt, da sie in der Regel keine entsprechenden Nachrechnungen vornehmen.

14 Vgl. Baum, Herbert, a. a. O., S. 276.

15 Vgl. Heidtmann, Willy; Altkrüger, Wilfried, a. a. O., S. 5.

16 Vgl. ebenda, S. 15.

17 Vgl. etwa Prigge, Enno: Praktische Möglichkeiten einer optimalen Nutzung der Verkehrsflächen in den Städten. – Göttingen 1968. = Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 6. S. 19; Funck, Rolf, Peschel, Karin: Möglichkeiten der Kraftfahrzeugbesteuerung und ihre verkehrswirtschaftlichen Konsequenzen. – Bad Godesberg 1967. = Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, H. 32, S. 30.

te Tanklager anzulegen. Der einzelne Pkw-Benutzer wird bei sonst gleichen Verhältnissen um so größere Entfernungen bei Einkaufsfahrten zurücklegen, je mehr Lagerraum ihm für dieses zusätzlich beschaffte Benzin zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang muß auch auf die Möglichkeit der Bildung eines grauen Marktes in Ballungsgebieten für billigeres Benzin aus den ländlichen Räumen hingewiesen werden. Daneben können Gefälligkeitstankfahrten vorgenommen werden, indem billigerer Kraftstoff durch im ländlichen Raum wohnende Bekannte mitgebracht wird. Je nach Umfang all dieser Fahrten wird zusätzlicher Verkehr induziert, der dem ursprünglich beabsichtigten Effekt der Straßenentlastung im Ballungsraum durch die differenzierte Mineralölsteuer entgegenwirkt. Die Wirksamkeit der differenzierten Mineralölsteuer als Instrument der verkehrlichen Beeinflussung hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, die Tankfahrten und das Anlegen von Tanklagern durch eine entsprechende Ausgestaltung der Differenzierungen und durch gesetzliche Maßnahmen zu unterbinden.

ba) Erfordernis der Mehrfachdifferenzierung

Auf den dargestellten Möglichkeiten, die Sonderbelastung einer einseitigen erheblichen Erhöhung der Mineralölsteuer im Ballungsgebiet in unterschiedlichem Ausmaß zu umgehen, zeigt sich, daß die Zwei-Zonen-Bildung unzweckmäßig ist. Zudem können bei dieser „diskreten Zonenbildung“¹⁸ nicht jene Regionen berücksichtigt werden, die weder Ballungsgebieten noch ländlichen Räumen zuzuordnen sind. Es ist also zu überlegen, ob zu einer Mehrfachzonenbildung übergegangen werden soll, bei der von Zone zu Zone, vom Ballungskern ausgehend, eine gleitende Abnahme des Mineralölsteueranteils erfolgt. Eine ähnliche Mehrfachzonenbildung wird von den Kraftfahrzeugversicherungen im Hinblick auf die Differenzierung der Versicherungsbeiträge praktiziert. Die Beiträge für die Kfz-Haftpflichtversicherung (Versicherungsverträge von Kombi- und Personenwagen) sind je nach der Größe der Orte, in denen das jeweilige Kfz angemeldet ist, gestaffelt:

- Ballungsräume (alle Orte über 500 000 Einwohner),
- Orte über 100 000 bis 500 000 Einwohner,
- Orte über 5 000 bis 100 000 Einwohner,
- Orte bis 5 000 Einwohner und
- alle Orte, ohne Rücksicht auf ihre Einwohnerzahl, die im Einzugsbereich eines Ballungsraumes liegen.

Die Versicherungsbeiträge in Orten mit weniger als 5 000 Einwohnern liegen ca. 25 Prozent und diejenigen in Orten im Einzugsbereich von Ballungsräumen ca. 8 Prozent unter jenen in Ballungsräumen¹⁹. Die Versicherungsunternehmen bemessen die Versicherungsbeiträge ent-

sprechend dem Maß der Verdichtung, da eine enge Korrelation zwischen Unfallhäufigkeit und dem Maß der Verdichtung besteht.

Das Schema der Kraftfahrzeugversicherungen ist jedoch als Modell für eine mehrfache Mineralölsteuerdifferenzierung nicht brauchbar, da der alleinige Bezug auf die Einwohnerzahl für die Ausgestaltung der mehrfachdifferenzierten Mineralölsteuer zu einseitig wäre. Aus der Einwohnerzahl alleine kann nicht auf das an den jeweiligen Orten vorhandene Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln und die Höhe der bei den Bewohnern dieser Orte vorhandenen Nachfrageelastizitäten nach Kfz-Verkehrsleistungen geschlossen werden. Gerade diese Größen sollten aber Maßstab für eine mehrfache Differenzierung der Mineralölsteuer sein, da von dem Grad ihrer positiven Ausprägung die Verwirklichung der Ziele der Verkehrsteilung zugunsten des ÖPNV und des Abbaus verkehrlicher Imparitäten stark abhängt. Und zwar sollte die Belastung durch die Mineralölsteuer um so stärker sein, je besser das Angebot öffentlicher Verkehrsleistungen ist und je höher die Nachfrageelastizitäten nach Kfz-Verkehrsleistungen sind. Ferner sollten die Wirtschaftskraft und die Ausstattung der jeweiligen Gebiete mit öffentlichen Einrichtungen berücksichtigt werden, da sie Rückschlüsse auf die dort vorhandene Verkehrsinfrastruktur und damit auch auf das Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zulassen. Diese Indikatoren sind bereits eine Grundlage für die in den einzelnen Landesentwicklungsprogrammen angestrebte zentralörtliche Gliederung der einzelnen Bundesländer. So unterscheidet man zum Beispiel in Bayern, entsprechend der funktionalen Bedeutung der Orte, Oberzentren, mögliche Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren mit Teilfunktionen, Unterzentren und Kleinzentren²⁰. Entsprechend dieser Einteilung könnte unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzugsbereiche dieser Orte die Mehrfachzonenbildung für die differenzierte Mineralölsteuer erfolgen. In diesem Fall würden die Oberzentren und ihre Einzugsbereiche mit dem höchsten Mineralölsteuersatz, die Kleinzentren und ihre Einzugsbereiche nach stufenweiser Rücknahme mit dem geringsten Mineralölsteuersatz belastet werden. Die strukturschwachen Gebiete wären dabei durch niedrigere Einstufungen aus raum- und entwicklungspolitischen Gründen besonders zu berücksichtigen. Die Mehrfachdifferenzierung der Mineralölsteuer wäre so vorzunehmen, daß Tankfahrten in die nächstniedrigeren Zonen möglichst unrentabel und somit minimiert werden. Es ist hierbei darauf zu achten, daß, vom Oberzentrum und dessen Einzugsbereich ausgehend, eine kontinuierliche Abstufung der Mi-

18 Baum, Herbert, a. a. O., S. 277.

19 Die Einteilung der Tarifgruppen ist gemäß den Tarifbestimmungen der Kraftfahrzeugversicherer erläutert. Die Pro-

zentzahlen beruhen auf Beiträgen für Versicherungsverträge von Personenkraftwagen über 75 PS bis 90 PS bei einem Beitragssatz von 100 Prozent. Vgl.: Allianz Versicherungs-AG u. a. (Hrsg.): Tarif 74 für Kraftfahrt-Versicherungen: Tarifbestimmungen. — o. O. (1974). S. 5 und 33.

20 Vgl.: Bayerische Staatsregierung (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Bayern (Entwurf 1974). Teil A. S. 62 ff.

neralölsteuer erfolgt und damit das Überspringen einer Belastungsstufe möglichst verhindert wird. Allerdings müßte diese Konzeption dann durchbrochen werden, wenn ein räumlich enges Nebeneinander von Oberzentrum (und Einzugsbereich) und Kleinzentrum vorliegt. In diesem Fall könnte das Kleinzentrum nicht in der niedrigsten Belastungszone eingeordnet werden, sondern müßte in die auf die höchste Belastungszone folgende Stufe eingereiht werden. Denn wie schon die Bildung von Pfennigbruchteilpreisen für Benzin beispielsweise innerhalb von Städten zeigt, kann auf eine hohe Preisempfindlichkeit der Nachfrageverteilung geschlossen werden. Dabei nicht zu vermeidende Benachteiligungen, die darin bestehen, daß Orte mit geringer zentralörtlicher Bedeutung und damit entsprechend geringerem öffentlichem Verkehrsangebot dennoch hohe Mineralölpreise zu zahlen haben, zeigen die Problematik, die mit der praktischen Ausgestaltung einer mehrfachdifferenzierten Mineralölsteuer verbunden ist, in aller Deutlichkeit auf. Zudem müssen, um das schon mehrfach erwähnte Problem der Sondertankfahrten möglichst gering zu halten, die jeweiligen Einzugsbereiche der einzelnen Zonen bestimmte Mindestgrößen aufweisen.

Bei der hier vorgenommenen Orientierung der Mehrfachdifferenzierung der Mineralölsteuer an der zentralörtlichen Gliederung wird davon ausgegangen, daß mit Zunahme der zentralörtlichen Bedeutung das Angebot an öffentlichen Nahverkehrsmitteln steigt. Diese Annahme entspricht nicht immer den tatsächlichen Gegebenheiten; denn der Ausbauzustand des ÖPNV ist nicht nur zwischen den verschiedenen Stufen, sondern auch innerhalb einer Stufe der zentralen Orte unterschiedlich. Sofern ein dem Stellenwert des zentralen Ortes entsprechender Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel jedoch bis zur Gegenwart noch nicht vorgenommen wurde, sollte dieser, den bisher vorliegenden Raumordnungsplänen entsprechend, in der Zukunft erfolgen²¹.

bb) Erfordernis der begrenzten Kraftstoffabgabe

Die Mehrfachdifferenzierung der Mineralölsteuer dürfte zwar auf Grund der relativ geringfügigen Veränderungen der Steuer von Zone zu Zone bewirken, daß die Zahl der Tankfahrten verhältnismäßig klein bleibt. Sie wird diese Fahrten jedoch nicht ausschließen können. Denn trotz Mehrfachzonenbildung könnte sich eine Tankfahrt in die niedrigste Zone immer noch lohnen, sofern es möglich ist, dort nicht nur den sofortigen Bedarf zu decken, sondern mittels zusätzlichen Kraftstoffkaufes sich ein Tanklager anzulegen und damit für eine gewisse Zeit die Sonderbelastung zu umgehen. Die Tankstellenbetriebe müßten daher bei einer differenzierten Mineralölsteuererhebung dazu verpflichtet werden, den Kraftstoff nicht mehr in unbegrenztem Umfang abzuge-

ben²². Der zur Kontrolle der Einhaltung der limitierten Kraftstoffabgabe erforderliche Verwaltungsaufwand stellt ein wichtiges praktisches Hemmnis bei der Einführung der differenzierten Mineralölsteuer dar²³. Zudem würden die persönlichen Freiheitsspielräume des einzelnen Pkw-Benutzers durch den Staat nicht unerheblich eingeschränkt werden. Neben der Maßnahme der begrenzten Kraftstoffabgabe wäre es notwendig, über die bisherigen feuerpolizeilichen Beschränkungen beim Anlegen von Tanklagern hinaus diese Lage in privaten Haushalten generell gesetzlich zu verbieten²⁴. Betriebe mit eigenen Zapfsäulen müßten besonders überwacht werden.

c) Zusammenfassende Beurteilung der differenzierten Mineralölsteuer

Die Mineralölsteuer ist den variablen Kosten der Kfz-Benutzung zuzurechnen, da der Verbrauch an Mineralöl, der neben der Fahrweise und dem Straßenzustand insbesondere auch von der Fahrleistung des einzelnen Pkw-Benutzers abhängt²⁵, besteuert wird. Es werden also bei differenzierter Erhöhung keine Anreize zu verstärktem Kfz-Gebrauch erzeugt, wie dies beispielsweise bei einer Erhöhung der Kfz-Steuer, die Fixkostencharakter besitzt, möglich sein kann. Vielmehr ist die Mineralölsteuer bei entsprechender Abstufung und Höhe der Belastung grundsätzlich geeignet, in Ballungsräumen den Individualverkehr zu erschweren und damit zur Umlenkung eines Teils der Verkehrsnachfrage auf den ÖPNV beizutragen und in ländlichen Räumen eine relative finanzielle Entlastung herbeiführen zu helfen. Diese Aussage wird erheblich dadurch eingeschränkt, daß ein Teil des Verkehrs in Ballungsräumen, nämlich der Durchgangsverkehr, der einströmende Verkehr und der ruhende Verkehr, durch die Mehrfachdifferenzierung nicht erfaßt wird. Zudem würde die Einführung der Mehrfachdifferenzierung der Mineralölsteuer auf erhebliche praktische Schwierigkeiten stoßen. So wäre bereits eine mit ihr verbundene Zonenfestlegung äußerst schwierig vorzunehmen. Die zusätzlichen unerwünschten, Verkehr induzierenden Sondertankfahrten würden durch die

22 Zu denken wäre an eine Kraftstofflimitierung in Höhe des Inhalts eines Autotanks und eines Reservekanisters.

23 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß hinsichtlich des Einzugs der Mineralölsteuer kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand notwendig wäre, da das bisherige Einzugsverfahren beibehalten werden könnte. Diese Steuer ist also beim Kauf des Kraftstoffs fällig und wird von den Tankstellenbetrieben über die Mineralölgesellschaften an den Staat abgeführt.

24 Die wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die feuerpolizeilichen Beschränkungen beim Anlegen von Tanklagern sind in Bayern: Die Verordnung über brennbare Flüssigkeiten vom 5. Juni 1970 (BGBl I, S. 689 ff.), die Verordnung über das Lagern wassergefährdender und brennbarer Flüssigkeiten (BGBl 3/1975, S. 34 ff.) und die Garagenverordnung (GVBl 23/1973, S. 583 ff.).

25 Vgl. *Wehner, Bruno*: Die Kraftfahrzeug-Betriebskosten in Abhängigkeit von den Straßen- und Verkehrsbedingungen. — Berlin; München 1964.

21 Vgl. beispielsweise: Bundesraumordnungsprogramm. Entwurf in der Fassung des Beschlusses der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 25. Juli 1974 (o. O. u. o. J.) S. 6.

Mehrfachdifferenzierung zwar geringer, aber nicht eingestellt. Weiterhin muß bedacht werden, daß bei Substitution des Individualverkehrs durch den ÖPNV der Finanzierungsspielraum des Staates, der mit der Mineralölsteuer verbunden ist, je nach deren Gestaltung eingeengt werden könnte. Aus diesen Gründen ist die Einführung einer differenzierten Mineralölsteuer insgesamt nicht positiv zu beurteilen. Im folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit die Ballungsabgabe geeignet ist, als verkehrspolitisches Instrument zur Beeinflussung der Verkehrsströme zu dienen.

3. Zur Eignung der Ballungsabgabe als verkehrspolitisches Instrument

a) Intention der Ballungsabgabe

Die Bedeutung des ÖPNV ist für alle Ballungsräume wegen der dort von ihm zu erfüllenden Aufgaben, vor allem wegen seiner Straßenentlastungsfunktion und damit des Beitrags zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieser Räume, besonders groß. Entsprechend sind die Ballungsräume mit öffentlichen Nahverkehrseinrichtungen wesentlich besser ausgestattet als die ländlichen Räume, wodurch den Ballungsbewohnern ein besonderer Nutzen zuwächst. Es würde daher einem finanziellen Ausgleich entsprechen, wenn die Ballungsgebiete mit einer besonderen Abgabe belastet werden. Das Ziel der Verringerung der verkehrlichen Imparitäten ist jedoch mit einer Ballungsabgabe noch nicht erreicht, da dieses eine in Relation zur Verkehrsnachfrage gleiche Verkehrsbedienungs zwischen Agglomeration und Deglomeration und nicht nur eine relative finanzielle Entlastung der ländlichen Räume verlangt. Die Abgabe ermöglicht es jedoch, einen Teil der bisher für den ÖPNV in Ballungsgebieten eingesetzten Mittel für die Verbesserung der Qualität der Verkehrsbedienungs im ländlichen Raum zu verwenden. Die Ballungsabgabe sollte nicht nur die dadurch in Ballungsgebieten entstehende Finanzierungslücke schließen, sie sollte darüber hinaus so hoch angesetzt werden, daß die durch sie vereinnahmten Mittel ausreichen, den Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in Verdichtungsgebieten voranzutreiben und in diesen Räumen die Tarife des ÖPNV zu senken. Mit Hilfe der dadurch erhöhten Attraktivität des ÖPNV sollen vom Individualverkehr abwanderungsfähige Verkehrsnachfragerschichten dem ÖPNV zugeführt werden, wodurch mittelbar zu der im Ballungsraum gewünschten Verkehrsteilung beigetragen wird.

b) Gestaltung der Ballungsabgabe

Im Zusammenhang mit der Gestaltung der Ballungsabgabe sind die Fragen nach den Trägern der Ballungsabgabe, der Abgrenzung des Einzugsbereichs, der Einzugsverfahren und der Abgabenhöhe zu klären.

ba) Mögliche Träger einer Ballungsabgabe

Zur Beantwortung der Frage, welche Personen durch die Ballungsabgabe belastet werden sollen, kann vom Nutzen, der aus dem Vorhandensein des ÖPNV im Ballungsraum gezogen wird, ausgegangen werden. Aus dem ÖPNV ziehen sowohl seine Benutzer als auch die Nichtbenutzer Vorteile. Jene der Benutzer liegen auf der Hand; die Nichtbenutzer ziehen Vorteile aus dem Sachverhalt, daß aufgrund der Straßenentlastung durch den ÖPNV der Verkehrsfluß auf den Straßen erhöht wird und somit Zeitverluste, Verkehrsunfälle und Energieverbrauch vermindert werden. Demnach sind alle Bewohner der Ballungsräume Nutznießer der erhaltenen Funktionsfähigkeit der Städte. Es liegt also nahe, die Bewohner innerhalb der Ballung zu der Abgabe heranzuziehen. Es ist jedoch zu prüfen, ob die Abgabe von bestimmten sozialen Gruppen innerhalb der Allgemeinheit getragen werden soll, die die Verkehrsinfrastruktur besonders stark in Anspruch nehmen. Wegen der Bedeutung des Berufs- und Geschäftsverkehrs (etwa 46 Prozent des Gesamtpersonenverkehrs)²⁶ soll zunächst erwogen werden, eine arbeitsplatzbezogene Abgabe einzuführen, für die entweder der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer oder beide herangezogen werden könnten. Bei einer Belastung der Arbeitgeber durch die Ballungsabgabe wird davon ausgegangen, daß sich diese – insbesondere, wenn sie im tertiären Sektor tätig sind – bevorzugt an Standorten in Ballungsgebieten wegen der dort höheren Absatzchancen niederlassen. Dadurch induzieren sie in dreifacher Hinsicht Verkehr: nämlich Käufer- und Berufsverkehr sowie Lieferantenverkehr. Für die Arbeitgeber ist die Ballungsabgabe also gleichsam als finanzielle Gegenleistung für Standortvorteile und die von ihnen erzeugten Verkehre anzusehen²⁷. Sofern die Arbeitnehmer belastet werden, liegt der Gedanke zugrunde, daß sie die Verkehrsinfrastruktur der Ballungsräume durch ihre Teilnahme am Berufsverkehr in den Morgen- und Abendstunden mit am stärksten in Anspruch nehmen²⁸. Allerdings erscheint die Realisierung einer in dieser Weise gestalteten Ballungsabgabe aus sozial- und gesellschaftspolitischen Erwägungen problematisch. Gegenwärtig ist nicht ein-

26 Vgl.: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die künftige Entwicklung der Fahrleistungen im Güter- und Personenverkehr mit Kraftfahrzeugen, des Kraftstoffverbrauchs und des Mineralölssteueraufkommens, insbesondere in den Ballungsgebieten. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Verkehr. — Berlin 1972. Tabelle 3.

27 Kentner, Wolfgang: Finanzierungsmöglichkeiten für den schnelleren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in den Verdichtungsräumen. Vortrag im Rahmen der 45. Internationalen Automobil-Ausstellung Frankfurt am 21. September 1973. (Als Mskr. verv.) S. 9 f.; Malcor, René: Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung eines Systems zur Abgeltung der Benutzung der Straßen. — Brüssel 1970. = Studien der Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Reihe Verkehr Nr. 2, S. 58 ff.

28 Siehe hierzu ausführlich Kessel, Peter: Verhaltensweisen im werktäglichen Personenverkehr. — Bonn 1972 = Schriftenreihe Straßenbau und Straßenverkehrstechnik. Hrsg.: Bundesministerium für Verkehr. H. 132.

mal die Abschaffung der die Motorisierung der Arbeitnehmer fördernden Kilometergeldpauschale politisch durchzusetzen, obwohl sie eklatant im Widerspruch zu verkehrswirtschaftlichen Notwendigkeiten steht²⁹. Die auf den Arbeitnehmer bezogene Arbeitsplatzabgabe soll daher im folgenden nicht weiter diskutiert werden.

Bei einer von der Allgemeinheit zu tragenden Ballungsabgabe ist eine personenbezogene und eine haushaltsbezogene denkbar. Der Unterschied zwischen beiden besteht darin, daß die Abgabe im ersten Fall von jeder Einzelperson des Ballungsraums und im zweiten Fall von jedem Privathaushalt ohne Rücksicht auf die Personenzahl erhoben wird³⁰.

Von den genannten vier Möglichkeiten der Gestaltung einer Ballungsabgabe wird bisher nur jene, bei der die Arbeitgeber belastet werden, praktiziert, nämlich in Wien und Frankreich. In Wien wird sie in der Weise gehandhabt, daß jeder Dienstgeber für jeden Arbeitnehmer, den er beschäftigt, eine wöchentliche Pauschale von 10 Schilling abzuführen hat. Die dadurch erzielten Einnahmen sind zur Errichtung der Wiener U-Bahn zu verwenden³¹. In Frankreich wird die Ballungsabgabe auf der Grundlage der von den Betrieben ausgezahlten Löhne und Gehälter erhoben und zusammen mit der Sozialversicherung monatlich abgeführt. Der Anteil der Abgabe an diesen Zahlungen darf 2 Prozent der Bruttolöhne nicht übersteigen. Hervorzuheben ist, daß nur Betriebe mit mehr als 9 Arbeitnehmern in Kommunen mit mehr als 300 000 Einwohnern diese Beträge abzuführen haben. Diese Nahverkehrsabgabe soll in erster Linie zu einer Minderung der durch Sozialtarife für Arbeiterwochenkarten verursachten Defizite der ÖPNV-Betriebe dienen. Darüber hinaus soll die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturanlagen unterstützt werden³².

Mit dieser in Österreich und Frankreich praktizierten, vom Arbeitgeber zu entrichtenden Arbeitsplatzabgabe werden dem ÖPNV neue Finanzierungsquellen erschlossen, mit deren Hilfe die Attraktivität des ÖPNV erhöht und dadurch eine mittelbare Beeinflussung der Ver-

kehrsteilung erreicht werden soll. Eine unmittelbare Beeinflussung der Verteilung zugunsten des ÖPNV in Ballungsräumen ist jedoch nicht zu erwarten, da weitaus die meisten Kfz-Benutzer nicht direkt belastet werden. Es ist nur die relativ kleine Gruppe der Arbeitgeber angesprochen, und zwar nicht als Verkehrsteilnehmer, sondern als Verkehrsverursacher.

Im Gegensatz zu der vom Arbeitgeber zu entrichtenden Ballungsabgabe erscheint durch eine personen- oder haushaltsbezogene Nahverkehrsabgabe neben der mittelbaren Beeinflussung der Verkehrsteilung zugunsten des ÖPNV auch eine unmittelbare möglich. Denn es ist anzunehmen, daß die Pkw-Benutzer unter der Bevölkerung für ihren Zwangsbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV diesen auch verstärkt in Anspruch nehmen werden, da sie neben der Ballungsabgabe noch die Kosten für die Haltung und den Betrieb ihres Pkw zu tragen haben. Diese verkehrsumlenkende Wirkung zugunsten des ÖPNV sollte dadurch unterstützt werden, daß mit der Einführung einer haushalts- und personenbezogenen Ballungsabgabe die Tarife für die Benutzung des ÖPNV gesenkt werden. Die Ballungsabgabe wäre für die Bevölkerung dann als eine Art Grundgebühr für das Vorhalten von ÖPNV-Leistungen anzusehen und würde durch die Tarifeinnahmen – ähnlich wie im Fernsprechkreis – ergänzt werden³³. Die Tarife für die ÖPNV-Benutzer wären so festzulegen, daß die bisherigen ÖPNV-Benutzer durch die Ballungsabgabe nicht finanziell schlechter gestellt werden als jene Verkehrsteilnehmer, die das Kfz weiter benutzen. Die Summe aus Ballungsabgabe und den ÖPNV-Tarifen sollte geringer sein als jene aus Ballungsabgabe und Grenzkosten der Kfz-Benutzung, da sonst die Gefahr besteht, daß bisherige ÖPNV-Benutzer, bei vorhandener Reaktionselastizität, zum Pkw abwandern oder zurückwandern und damit das Gegenteil der beabsichtigten Wirkung erreicht wird, nämlich abwanderungsfähige Kfz-Benutzer für den ÖPNV zu gewinnen. Die Tarife sollten jedoch nicht bis zum „Nulltarif“ gesenkt werden, wie es beispielsweise von Bohley vorgeschlagen wird³⁴. Durch einen Nulltarif würde zwar insbesondere die Benutzungsbequemlichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel erhöht werden³⁵, auf der anderen Seite jedoch eine wichtige Finanzierungsquelle entfallen. Zudem wird dem Fahrpreis von der Bevölkerung nicht die allein entscheidende Bedeutung bei der Verkehrsmittelwahl zuerkannt³⁶. Eine Abwägung zwischen der personen- und der haushaltsbezogenen Ballungsabgabe spricht für letztere. Bei der personenbezogenen Abgabe

29 Vgl. hierzu z. B. Oettle, Karl: Kilometergeldpauschale. In: Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) Nr. 21 vom 17. 2. 1970, S. 2.

30 Vgl. hierzu Oettle, Karl: Umstrittene Nahverkehrstarife. In: ARL-Nachrichten (für Mitglieder und Mitarbeiter der Akademie für Raumforschung und Landesplanung) Nr. 7. – Hannover 1972. S. 6; ders.: Über die zukünftige Finanzierung des ÖPNV. In: Die Kernstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienug. – Hannover 1974. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. 92, Raum und Verkehr 11. S. 163; Hodann, Volker: Der Beitrag als Finanzierungsinstrument im öffentlichen Personennahverkehr. In: Verkehr und Technik. 27. Jg. (1974) S. 458.

31 Vgl. Wiener Landtag: Gesetz vom 24. 4. 1970 über die Erhebung einer Dienstgeberabgabe. Landesgesetzblatt für Wien. Jg. 1970 vom 12. 6. 1970, S. 47–49. Das Gesetz sieht eine Reihe von Abgabebefreiungen vor, die hier jedoch nicht näher erläutert zu werden brauchen.

32 Vgl. Loi no 71–559 vom 12. 7. 1971; Décret no 71–710 vom 30. 8. 1971, Journal officiel de la République Française vom 13. 7. 1971 und 31. 8. 1971; Loi no 73–640 vom 11. 7. 1973; Décret no 74–66 vom 29. 1. 1974. Journal officiel de la République Française vom 12. 7. 1973 und 30. 1. 1974.

33 Vgl. Bohley, Peter: Der Nulltarif im Nahverkehr. In: Kyklos. Bd. 26 (1973) S. 128.

34 Vgl. ebd., S. 133 ff.

35 Vgl. Oettle, Karl: Über die zukünftige Finanzierung des ÖPNV, a. a. O., S. 163.

36 Vgl. hierzu Ahner, Heinrich: Betriebs- und volkswirtschaftliche Konsequenzen eines unentgeltlichen Angebots der öffentlichen Nahverkehrsmittel in Ballungsräumen. Ergebnisse eines Forschungsauftrags an das Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft an der Universität München, Vorstand Professor Dr. Karl Oettle. – o. O. 1970.

bestünde wegen der Personenzahldegression der Kosten bei der Kfz-Benutzung für Mehrpersonenhaushalte ein verstärkter Anreiz, das private Kfz in Anspruch zu nehmen. Ein weiterer Gesichtspunkt, der für die haushaltsbezogene Abgabe spricht, ist darin zu sehen, daß in der Regel mit zunehmender Haushaltsgröße das verfügbare Einkommen pro Kopf abnimmt und diese mehrköpfigen Haushalte daher durch eine personenbezogene Abgabe finanziell benachteiligt werden würden. Außerdem ist bei der personenbezogenen Ballungsabgabe die Zahl der von der Finanzverwaltung zu bearbeitenden Fälle und der erforderlichen Ausnahmegenehmigungen wesentlich höher als bei der haushaltsbezogenen Abgabe und damit der Verwaltungsaufwand insgesamt erheblich größer.

bb) Abgrenzung des Ballungsraumes

Um den räumlichen Bezug der Abgabe zu klären, soll von dem Begriff des Ballungsraumes, wie ihn *Isenberg* definiert, ausgegangen werden³⁷. *Isenberg* zählt zum Ballungsraum neben dem eigentlichen Großstadtkern und dem Großstadtkreis auch die umliegenden Landkreise. Weiterhin wird der Ballungsraum nach ihm dadurch bestimmt, daß mindestens 500 000 Personen bei einer Einwohnerdichte von 1 000 Personen pro Quadratkilometer und mehr räumlich zusammenhängend leben³⁸. Die Einbeziehung der um den Großstadtkreis liegenden Landkreise ist insofern erforderlich, als auch diese vom ÖPNV-Angebot profitieren. Die einzelnen Teile des Ballungsraumes sind nämlich durch Pendlerverkehr und durch vielfältige wirtschaftliche Beziehungen auf das engste miteinander verknüpft. Die wesentlichen Anlagen der Infrastruktur und damit auch der Verkehrseinrichtungen werden gemeinsam von den Bewohnern des Kerns und des Randes der Ballung benutzt, und eine entsprechende gemeinsame Erfassung für die Ballungsabgabe erscheint deshalb gerechtfertigt. Dies trifft auch für die Verdichtungsräume zu. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie mindestens 150 000 Einwohner und keinen hinreichend großstädtischen Kern besitzen³⁹. In ihnen treten die gleichen verkehrlichen Probleme wie im Ballungsraum auf, und sie bedürfen ebenso der Beeinflussung der Verkehrsströme zugunsten des ÖPNV. Sie sind daher zu dem Ballungsraum im weiteren Sinn zu zählen, der durch die Abgabe belastet werden sollte⁴⁰. Es ist zu erwägen, ob bei der Festlegung des Raumes, in dem die Ballungsabgabe erhoben werden soll,

auch die unterschiedliche Ausstattung dieses Raumes mit ÖPNV-Angeboten (unterschiedliche Zugänglichkeit und Qualität dieser Dienste) berücksichtigt werden soll. Denn es ist als nachteilig anzusehen, wenn Haushalte eine Abgabe zu entrichten haben, die aufgrund ihrer ungünstigen Lage zum ÖPNV-Netz nicht in dessen Einzugsbereich liegen. Die Ermittlung dieser Haushalte mit Hilfe von Kartenmaterial wäre mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Es ist daher fraglich, ob die unterschiedliche Qualität der Anbindung der Haushalte an das ÖPNV-Netz berücksichtigt werden kann, obwohl dies zweckmäßig wäre⁴¹. Überdies muß davon ausgegangen werden, daß die Qualität des Anschlusses an das öffentliche Nahverkehrsangebot nicht überall gleich sein kann, auch wenn durch die mit der Ballungsabgabe erzielten Einnahmen eine möglichst gleichmäßige Ausstattung des Ballungsraumes mit ÖPNV-Angebot angestrebt werden soll.

bc) Einzugsverfahren und Höhe der Ballungsabgabe

Bei der Erhebung der Ballungsabgabe ist zum einen darauf zu achten, daß das Einzugsverfahren einfach gestaltet wird, um den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Zum anderen muß diese Abgabe in einer möglichst sicht- und spürbaren Form erhoben werden, um den Einzahler an die mit der Ballungsabgabe beabsichtigten Wirkungen zu erinnern. So ist beispielsweise eine verwaltungstechnisch einfach zu handhabende Koppelung der Abgabe an die Erhebung von Lohn- und Einkommensteuer wegen der fehlenden Spürbarkeit der Belastung ungeeignet⁴². Zu denken wäre an ein besonderes monatliches Einzugsverfahren. Die Beiträge könnten beispielsweise – ähnlich wie in manchen Kommunen bei der Einziehung der Stromgebühren gehandhabt – mittels Gebührenheft über Bank oder Post an die jeweiligen Finanzkassen eingezahlt werden. Es handelt sich hier um ein relativ einfaches Einzugsverfahren, das den Belasteten die erbrachten und noch zu leistenden Zahlungen aufzeigt.

Die Höhe der Ballungsabgabe sollte sich an der verkehrs- und siedlungspolitischen Zweckmäßigkeit ausrichten. Die Abgabe muß für den einzelnen Haushalt merklich sein, um dessen Angehörige zur Benützung des ÖPNV anzuregen. Weiterhin sollte die Höhe der Abgabe dadurch bestimmt werden, in welchem Umfang und in welchem Zeitraum die Kapazitätserweiterung des ÖPNV vorgenommen und inwieweit diese durch die Ballungsabgabe gesichert werden soll⁴³. Ferner sollten

37 Vgl. *Isenberg, Gerhard*: a. a. O., Sp. 114 ff.

38 Für die Bundesrepublik sind 9 Ballungsgebiete festgelegt: Hamburg, Bremen, Hannover, Rhein/Ruhr, Rhein/Main, Rhein/Neckar, Stuttgart, München, Nürnberg. Vgl. Beschluß der Ministerratskonferenz für Raumordnung vom 21. 11. 1968.

39 Vgl. hierzu *Müller, Georg*: Verdichtungsraum. In: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. Bd. 3. – Hannover 1970, Sp. 3536 ff.

40 In diesem Fall kommen zu den bereits genannten Ballungsräumen noch weitere 14 Verdichtungsräume; vgl. *Müller, Georg*: a. a. O., Sp. 3536 ff.

41 Vgl. *Oettle, Karl*: Über die zukünftige Finanzierung der Aufgaben des öffentlichen Personen-Nahverkehrs, a. a. O., S. 163.

42 Vgl. ebd., S. 163.

43 Würde davon ausgegangen werden, daß durch die Ballungsabgabe die Defizite der ÖPNV-Betriebe und nicht primär der Ausbau des ÖPNV finanziert werden soll, so würde sich beispielsweise für den Ballungsraum München eine Ballungsabgabe in Höhe von 33 DM pro Monat und Haushalt ergeben, um ein Defizit von rd. 300 Mill. DM auszugleichen.

Tabelle 1 Anteile der kreisfreien Städte¹⁾ am Bruttoinlandsprodukt²⁾ der BRD von 1957-1970
(nach Gemeindegrößenklassen in Mio DM)

Größenklasse (Einwohner 1970)		unter 50.000	50.000 - 100.000	100.000 - 200.000	200.000 - 500.000	500.000 u. mehr	krsfr.Städte insgesamt	davon Kern- städte in Stadtreg.	BRD insgesamt
1957 Mio DM v.H.		5.912 2.62	10.708 4.75	19.008 8.43	27.153 12.04	63.338 28.09	126.119 55.93	118.693 52.64	225.485 100
1961 Mio DM v.H.		8.453 2.59	15.943 4.88	27.941 8.56	36.572 11.20	88.806 27.19	177.715 54.41	167.064 51.15	326.600 100
1964 Mio DM v.H.		10.741 2.59	20.548 4.96	34.558 8.34	45.017 10.86	111.719 26.95	222.583 53.69	209.462 50.52	414.600 100
1966 Mio DM v.H.		12.595 2.62	23.590 4.90	40.618 8.44	51.870 10.77	129.538 26.90	258.211 53.63	243.075 50.48	481.510 100
1970 Mio DM v.H.		18.398 2.68	33.786 4.93	56.844 8.27	73.403 10.69	180.310 26.25	362.741 52.88	340.197 49.59	686.960 100

1) ohne Herford, Viersen, Lüdenscheid u. Saarbrücken (im Jahr 1957)

2) zu jeweiligen Preisen

Quelle: Statistische Landesämter (Gemeinschaftsveröffentlichung) Das Bruttoinlandsprodukt der kreisfreien Städte und Landkreise 1957 bis 1966, Sozialproduktsberechnungen der Länder. Heft 3, Wiesbaden 1968; dies., Das Bruttoinlandsprodukt 1961, 1968, 1970, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Heft 4, Stuttgart 1973, sowie eigene Berechnungen

durch die Ballungsabgabe die Einnahmeausfälle ausgeglichen werden, die sich aus den vorgesehenen Tarifsenkungen im ÖPNV ergeben würden. Letztlich dürfte aber die Höhe der Ballungsabgabe dadurch bestimmt werden, in welchem Grad sie kommunalpolitisch durchsetzbar ist. Dieser ist wesentlich mit abhängig von der Beantwortung der Frage, inwieweit die Bevölkerung weiterhin durch den Staat finanziell belastet werden soll und kann.

4. Zusammenfassung

Die obige Diskussion der differenzierten Mineralölsteuer und der Ballungsabgabe hat gezeigt, daß beide Instrumente nicht dazu geeignet sind, einen direkten Ausgleich der bestehenden verkehrlichen Imparitäten zwischen Ballungsgebieten und ländlichen Räumen zu ermöglichen. Die verkehrlichen Benachteiligungen des ländlichen Raumes könnten jedoch insofern abgebaut werden, als durch beide Instrumente, bei deren entsprechender Gestaltung, der Individualverkehr im Ballungsraum erschwert wird. Weiterhin kann durch sie eine verkehrsumverteilende Wirkung zugunsten des ÖPNV im Ballungsgebiet erwartet werden. Während die differenzierte Mineralölsteuer über eine Erhöhung der variablen Kosten der Kfz-Benützung eine Einschränkung der Nachfrage nach Individualverkehrsleistungen bewirkt, regt die Ballungsabgabe wegen ihres Fixkostencharakters zur Benutzung des ÖPNV an.

Da von der in Ballungsgebieten erhöhten Mineralölsteuer eine rejektive Wirkung auf die Nachfrage nach

Pkw-Leistungen ausgehen soll, ist es denkbar, daß die Mineralölsteuereinnahmen nach kurzfristiger Erhöhung langfristig zurückgehen werden. Es würde bei der differenzierten Mineralölsteuer im Gegensatz zur Ballungsabgabe keine zusätzliche Finanzierungsquelle zur Attraktivitätserhöhung des ÖPNV erschlossen, sofern die bisherige Aufteilungsquote des Mineralölsteueraufkommens nicht zugunsten des ÖPNV verändert wird. Auch was den Umfang des zu beeinflussenden Individualverkehrs anbelangt, ist die differenzierte Mineralölsteuer ungünstiger als die Ballungsabgabe zu beurteilen, obwohl letztere nicht speziell auf Pkw-Benutzer abgestellt ist. Während zwar die Ballungsabgabe ebensowenig wie die differenzierte Mineralölsteuer den Durchgangsverkehr und den von außerhalb der Ballung in diese einströmenden Verkehr erfaßt, bleibt bei letzterer zusätzlich der ruhende Verkehr unbelastet. Darüber hinaus treten bei der praktischen Ausgestaltung der differenzierten Mineralölsteuer Schwierigkeiten in einem derartigen Umfang auf, daß ihre Einführung nicht mehr sinnvoll erscheint. Dagegen ist die Ballungsabgabe, die zweckmäßigerweise haushaltsbezogen sein sollte, vergleichsweise praktikabel, wenngleich die Frage ihrer räumlichen Begrenzung einer weiteren Untersuchung bedarf. Sie könnte zur Lösung der Verkehrsprobleme in Ballungsgebieten beitragen und damit die Lebensbedingungen in diesen Räumen verbessern. Die verkehrliche Schlechterstellung der ländlichen Räume kann die haushaltsbezogene Ballungsabgabe allerdings nur indirekt über eine Neuverteilung der bisher für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehenden Mittel mindern helfen.