

Die Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft	225
Personennahverkehr Verlagerungspotential zugunsten des nicht-motorisierten Verkehrs	231

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 17 / 83

Berlin

28. April 1983

50. Jahrgang

Stögl

Die Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft

Zusammen mit ihren Mitgliedsländern ist die EG der größte Entwicklungshilfegeber für die dritte Welt: Rund 50 vH der öffentlichen Entwicklungshilfe aller westlichen Industrieländer stammten 1981 von dieser Ländergruppe¹, ihre Bedeutung ist damit in den letzten Jahren noch gewachsen. Dagegen ist der Anteil der USA an der Entwicklungshilfe seit 1970 um rund die Hälfte geschrumpft und betrug 1981 nur noch 23 vH, obwohl die USA – gemessen am Bruttosozialprodukt – über eine größere Wirtschaftskraft als die EG verfügen. Aus der Sicht der Empfängerländer ist der Zustrom bilateraler Hilfe aus den einzelnen EG-Ländern im Vergleich zur gemeinsamen EG-Hilfe der weitaus gewichtigere Teil: Der Anteil der Gemeinschaftshilfe liegt im längerfristigen Durchschnitt nur bei etwa 10 vH. Nach wie vor wickeln die EG-Länder also ihre öffentliche Entwicklungshilfe im wesentlichen einzeln ab.

Entwicklungshilfe der EG-Länder im Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern

Die einzelnen EG-Länder schneiden beim Vergleich mit den übrigen westlichen Industrieländern meist günstig ab: Der Anteil ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt (BSP) ist inzwischen im Durchschnitt doppelt so hoch wie derjenige der sonstigen DAC-Länder², obwohl er mit 0,53 vH noch keineswegs das angestrebte Ziel von 0,7 vH erreicht. Dieses Ziel wird seit Jahren nur in den Niederlanden übertroffen und seit Ende der siebziger Jahre in Dänemark erreicht. Auch Frankreich hat diese Marge 1981 überschritten; allerdings ist die Relation von öffentlicher Entwicklungshilfe zum BSP in Frankreich nur deshalb so günstig, weil hier alle entsprechenden Zahlungen an die abhängigen überseeischen Länder und Gebiete enthalten sind — ohne sie ergibt sich fast die gleiche Relation wie für die Bundesrepublik. Im Unterschied zur Bundesrepublik hat Frankreich aber für das Erreichen des 0,7-vH-Ziels (und zwar ohne die Leistungen an die abhängigen Länder und Gebiete) einen festen Zeitpunkt (1988) bestimmt.

Fast alle Länder haben die Entwicklungshilfeauszahlungen gegen Ende der siebziger Jahre langsamer gesteigert als zu Anfang der Dekade. 1981 lagen sie

vielfach sogar unter dem Niveau des Vorjahres. Unter den EG-Ländern weitete 1981 nur Großbritannien seine Hilfe noch kräftig aus. Frankreich hielt sein Leistungsniveau aufrecht, in allen anderen EG-Ländern gingen die Nettoauszahlungen ebenso zurück wie im Durchschnitt der übrigen DAC-Länder.

Beim Vergleich der Entwicklungshilfekonditionen schnitten die EG-Länder günstig ab; bis auf die Bundesrepublik Deutschland übertrafen sie alle mit ihrem Zuschußelement³ den Durchschnitt der anderen DAC-Länder und die angestrebte Marge von 86 vH.

Fast alle EG-Länder gewähren den überwiegenden Teil ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe bilateral; nur Italien, dessen Entwicklungshilfe gering ist, leistet wesentlich mehr an multilaterale Organisationen als

¹ Hier handelt es sich immer nur um die EG der Neun ohne Irland und Luxemburg, für deren bilaterale Entwicklungshilfe — ohnehin gering — keine vergleichbaren Daten vorliegen. Irland und Luxemburg sind aber an der Gemeinschaftshilfe beteiligt.

² Mitglieder des Development Assistance Committee der OECD, dem praktisch alle westlichen Industrieländer angehören.

³ Das Zuschußelement beträgt 100 vH bei Schenkungen; bei Krediten werden die Vergünstigungen gegenüber marktüblichen Bedingungen einkalkuliert.

Die öffentliche Entwicklungshilfe der EG-Länder¹⁾ im Vergleich zu den Leistungen der sonstigen DAC-Länder²⁾

Geber	Nettoauszahlungen ³⁾							Zuschußelement ⁵⁾ der Zusagen in vH	
	in Mill. \$		in vH vom BSP		Veränderung ⁴⁾ in vH				
	1970	1981	1970	1981	1970-75	1975-80	1980-81	1970	1981
Belgien	119,7	574,6	0,46	0,59	25,8	9,5	-3,4	96,9	97,6
Bundesrepublik Deutschland	599,0	3 181,2	0,32	0,47	23,0	16,1	-10,8	80,4	84,9
Dänemark	59,1	403,3	0,38	0,73	28,3	18,5	-16,1	98,0	95,4
Frankreich	971,0	4 177,0	0,66	0,73	16,6	14,8	0,4	82,6	89,5
Großbritannien	446,9	2 194,9	0,36	0,44	14,1	16,5	18,5	81,5	96,9
Italien	147,2	665,5	0,16	0,19	4,4	30,2	-2,6	67,7	91,4
Niederlande	196,4	1 510,0	0,61	1,08	25,2	22,0	-7,4	84,6	95,1
EG-Länder ¹⁾	2 539,3	12 706,5	0,41	0,53	18,8	16,6	-2,0	82,1	90,3
Sonstige DAC-Länder	4 251,2	12 928,7	0,30	0,26	12,2	13,5	-9,6	85,7	89,0

1) Nur die Mitglieder des Development Assistance Committee (DAC) der OECD, d.h. ohne Griechenland, Irland und Luxemburg.-
2) Die anderen Mitglieder des Development Assistance Committee der OECD sind: Australien, Finnland, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, USA.- 3) Bruttoauszahlungen minus Rückzahlungen von Krediten.- 4) Durchschnittlich jährlich.- 5) Das Zuschußelement beträgt 100 vH bei Schenkungen; bei Krediten werden die Abweichungen gegenüber marktüblichen Bedingungen hinsichtlich Zinsen, Laufzeit und rückzahlungsfreier Jahre einkalkuliert.
Quelle: OECD, development co-operation, Reviews.

bilateral an einzelne Entwicklungsländer, weil es selbst kaum über entsprechende Institutionen verfügt. Bei Dänemark sind bilaterale und multilaterale Leistungen etwa gleich groß. Rund 40 vH der Leistungen der einzelnen EG-Länder an multilaterale Organisationen gehen an die Gemeinschaft — bei Frankreich mehr, bei Dänemark wesentlich weniger.

Regionale Verteilung der Entwicklungshilfe

Der Schwerpunkt der **Gemeinschaftshilfe** liegt bei den AKP-Ländern⁴ — zu Anfang der siebziger Jahre, d.h. vor Inkrafttreten der Verträge von Lomé, lag er bei den assoziierten afrikanischen Staaten. Der Anteil der AKP-Länder ist aber zurückgegangen; statt dessen erlangte die gemeinschaftliche Mittelmeerpolitik einen erhöhten Stellenwert. AKP- und Mittelmeerländer⁵ zusammen bekamen 1981 zwei Drittel der gemeinschaftlichen Entwicklungshilfe.

Außerdem hat die Gemeinschaft ihre im Jahre 1976 begonnene Entwicklungshilfe an die nicht-assozierten Staaten seitdem stark ausgedehnt. Dennoch ist die Hilfe an die nicht-assozierten Staaten gemessen an den Bevölkerungsrelationen immer noch verschwindend gering. Recht große Bedeutung erlangte dagegen die in den letzten Jahren kräftig erhöhte Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft; neben Ägypten waren deren Hauptempfänger Bangladesch, Indien und Pakistan.

Auch bei der Entwicklungshilfe der **EG-Länder** haben die AKP-Länder ein überdurchschnittliches Ge-

wicht, das sich seit dem Beginn der Laufzeit der Lomé-Verträge noch verstärkt hat. Die EG-Länder haben nicht in dem Maße, wie sie ihre Hilfe für die AKP-Länder „vergemeinschaftet“ haben, ihre bilateralen Leistungen stärker auf die anderen Entwicklungsländer konzentriert. So hat sich nur Dänemark verhalten. Die Bundesrepublik hat dagegen ihre autonome Entwicklungshilfe nicht verstärkt auf die übrigen Entwicklungsländer gerichtet, sondern die regionale Einseitigkeit der Gemeinschaftshilfe noch zusätzlich betont: Der Anteil der AKP-Staaten an der deutschen Entwicklungshilfe ist von 17 vH zu Beginn der siebziger Jahre auf 29 vH im Jahre 1981 gestiegen. Der Anteil der Mittelmeerländer an der deutschen Entwicklungshilfe hat abgenommen, weil die deutschen Zahlungen an Israel und Jugoslawien im Rahmen der Wiedergutmachung in dieser Periode ausgelaufen sind. Stark gewachsen ist dagegen das Engagement der Bundesrepublik in der Türkei, die 1981 allein 13 vH der deutschen Entwicklungshilfe erhielt und damit zum wichtigsten Empfängerland wurde.

Der rückläufige Anteil Algeriens, das zu Beginn der Periode besonders viel Hilfe von Frankreich bekommen hatte, prägte den sinkenden Stellenwert der Mittelmeerländer in der französischen Entwicklungshilfepolitik. Auch die Bedeutung der AKP-Länder liegt unter dem Durchschnitt der EG-Länder. Frankreich ist

⁴ 63 Länder in Afrika, der Karibik und im Pazifik, die mit der EG im Vertrag von Lomé verbunden sind.

⁵ Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Jugoslawien, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Türkei, Tunesien und Zypern.

Regionalverteilung der Entwicklungshilfe¹⁾ ausgewählter Geber

Geber	Jahres- durch- schnitt bzw. Jahr	Empfänger								Insgesamt ⁴⁾
		AKP- Länder ²⁾	Mittel- meer- Länder ³⁾	Andere Entwicklungsländer						
				Insgesamt	In Afrika	In Asien		In Mittel- amerika	In Süd- amerika	
						Insgesamt	Dar.: Indien			
in vH										in Mill.US-\$
Bundesrepublik Deutschland	1970-1974	17,23	27,74	48,13	0,03	34,58	8,37	1,68	11,83	680,7
	1975-1979	28,20	29,47	35,43	0,08	24,57	5,51	2,37	8,41	1 385,4
	1981	29,34	19,76	41,20	0,21	26,70	5,32	3,43	10,85	2 211,2
Dänemark	1970-1974	43,92	7,03	32,33	0,06	29,13	6,72	0,11	3,03	57,0
	1975-1979	40,82	5,32	42,68	4,24	36,63	8,07	0,38	1,44	167,7
	1981	29,34	7,05	41,54	7,25	32,71	6,89	1,15	0,43	202,7
Frankreich	1970-1974	24,75	13,78	47,24	13,36	14,49	2,10	15,48	3,90	1 108,4
	1975-1979	26,03	11,52	53,68	15,80	14,25	1,29	19,89	3,75	2 114,1
	1981	27,27	9,56	54,13	18,44	13,90	0,89	15,79	6,01	3 539,1
Großbritannien	1970-1974	34,65	4,68	45,18	0,37	43,11	24,27	0,93	0,77	456,7
	1975-1979	36,17	3,92	46,85	1,49	40,41	22,39	2,28	2,67	741,3
	1981	34,79	7,34	41,38	1,45	37,58	21,01	1,57	0,78	1 334,1
Niederlande	1970-1974	27,99	3,20	59,96	0,04	42,87	9,39	12,00	5,05	206,5
	1975-1979	36,90	3,58	49,84	1,33	35,52	10,91	8,12	4,87	650,0
	1981	34,69	2,78	51,60	1,80	35,88	13,24	9,21	4,70	1 141,9
EG-Länder	1970-1974	27,70	14,66	46,29	5,69	27,58	8,20	7,84	5,17	2 727,0
	1975-1979	32,02	13,82	45,42	6,82	23,91	6,83	9,79	4,91	5 398,5
	1981	31,89	11,15	46,23	8,04	23,56	6,81	8,63	6,00	8 970,0
Europäische Gemeinschaft	1970-1974	61,27	9,59	22,69	0,75	16,62	5,77	3,29	2,03	310,5
	1975-1979	57,66	11,31	23,45	1,31	18,31	5,72	2,53	1,30	734,0
	1981	54,52	11,14	24,65	1,66	20,50	10,68	1,66	0,83	1 431,5
Andere bilaterale Geber ⁵⁾	1970-1974	13,47	7,01	67,86	0,00	59,18	9,85	2,59	6,09	4 034,5
	1975-1979	18,38	23,90	44,85	0,83	38,41	5,24	3,03	2,58	6 194,8
	1981	21,75	23,69	41,06	0,94	34,43	3,46	3,76	1,93	9 231,3
Darunter: USA	1970-1974	6,49	9,00	70,26	0,00	58,12	8,79	3,66	8,48	2 618,4
	1975-1979	8,56	40,57	33,59	0,30	27,10	3,76	4,09	2,10	3 195,2
	1981	17,37	41,76	24,51	0,26	17,83	4,27	6,05	0,37	4 284,0
Andere multilaterale Geber ⁶⁾	1970-1974	18,57	9,03	59,82	0,18	36,43	16,78	8,22	14,98	1 370,7
	1975-1979	23,74	8,33	55,46	0,85	41,40	14,23	7,21	5,99	3 578,0
	1981	28,53	5,55	53,06	0,88	48,18	16,59	2,14	1,86	5 285,4

1) Nettoauszahlungen öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA).- 2) 63 Länder.- 3) Maghreb-, Maschrikländer, Israel, Jugoslawien, Malta, Türkei und Zypern.- 4) Einschließlich aller nicht einzelnen Ländern zurechenbaren Leistungen, ohne Leistungen an Portugal, das früher als Geberland auftrat.- 5) Mitglieder des Development Assistance Committee der OECD, d.h. ohne OPEC- und Staatshandelsländer.- 6) Ohne multilaterale Institutionen der OPEC-Länder.

Quelle: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries, Magnetband.

aber insofern ein Sonderfall, als seine Entwicklungshilfe sich fast ausschließlich auf seine abhängigen überseeischen Länder und Gebiete konzentriert: Im übrigen Afrika floß die Entwicklungshilfe an Réunion, in Asien vor allem an Neukaledonien und Polynesien, in Lateinamerika an Martinique, französisch Guayana und Guadeloupe. Diese sechs abhängigen Länder und Gebiete mit einer Bevölkerung von nur 1,5 Millionen (0,04 vH der Bevölkerung aller Entwicklungsländer) bekamen 1981 42 vH der französischen bilateralen Hilfe! Damit hat sich die Konzentration der französischen Entwicklungshilfe auf diese Länder und Gebiete gegenüber dem Beginn der siebziger Jahre noch erhöht.

Bei den Niederlanden beeinflussen koloniale Gegenwart und Vergangenheit die Regionalverteilung der Entwicklungshilfe ebenfalls, allerdings weniger ausgeprägt und im Unterschied zu Frankreich mit stark abnehmender Tendenz: Zu Beginn der siebziger Jahre erhielten die Niederländischen Antillen sowie Indonesien und Surinam noch über 50 vH der niederländischen Entwicklungshilfe, 1981 noch 20 vH. Dagegen ist der Anteil der AKP-Staaten größer geworden.

Bei der Entwicklungshilfe Großbritanniens spielen die restlichen Kolonien kaum eine Rolle. Das britische Engagement in den ehemaligen Kolonien ist auch nicht sehr ausgeprägt, immerhin wurde Indien

Stellung der ärmsten Entwicklungsländer (LLDC¹⁾) im Rahmen der Entwicklungshilfe²⁾ ausgewählter Geber

Geber	Jahres- durch- schnitt bzw. Jahr	Empfänger								
		LLDC								Entwick- lungs- länder insgesamt ⁴⁾
		Insgesamt		Darunter: AKP						
				Insgesamt		Dar. frankophone		Dar. anglophone		
		Anteil vH ³⁾	je Kopf \$	Anteil vH ³⁾	je Kopf \$	Anteil vH ³⁾	je Kopf \$	Anteil vH ³⁾	je Kopf \$	
Bundesrepublik Deutschland	1970-1974	15,2	0,45	8,5	0,50	3,4	0,76	4,6	0,58	0,23
	1975-1979	23,2	1,23	15,7	1,62	5,3	2,14	8,7	1,91	0,42
	1981	23,9	1,82	18,4	2,72	6,0	3,51	10,6	3,29	0,60
Dänemark	1970-1974	30,9	0,08	24,1	0,12	1,3	0,02	22,3	0,23	0,02
	1975-1979	39,2	0,25	29,8	0,37	3,6	0,18	26,4	0,70	0,05
	1981	36,8	0,26	25,9	0,35	1,5	0,08	23,9	0,68	0,05
Frankreich	1970-1974	12,4	0,59	11,6	1,10	11,2	4,12	0,5	0,10	0,35
	1975-1979	11,7	0,94	11,0	1,73	10,0	6,17	0,7	0,23	0,63
	1981	13,5	1,65	12,5	2,96	9,8	9,19	1,8	0,88	0,96
Großbritannien	1970-1974	13,3	0,26	10,0	0,39	0,2	0,03	9,1	0,77	0,14
	1975-1979	21,4	0,61	12,2	0,68	0,3	0,06	11,1	1,29	0,21
	1981	22,2	1,02	15,2	1,35	0,1	0,03	14,9	2,79	0,33
Niederlande	1970-1974	8,1	0,07	5,1	0,09	0,3	0,02	3,9	0,15	0,07
	1975-1979	24,0	0,60	16,3	0,79	3,3	0,62	10,8	1,10	0,19
	1981	25,0	0,98	17,9	1,36	2,7	0,83	12,6	2,02	0,30
EG-Länder	1970-1974	14,0	1,65	11,1	2,58	5,7	5,13	4,0	1,99	0,88
	1975-1979	19,3	3,97	14,4	5,79	6,2	9,73	6,5	5,55	1,60
	1981	20,2	6,24	16,2	9,70	6,0	14,14	8,3	10,41	2,40
Europäische Gemeinschaft	1970-1974	39,1	0,52	32,5	0,86	24,7	2,54	5,4	0,31	0,11
	1975-1979	36,8	1,03	31,3	1,70	16,5	3,49	9,9	1,14	0,22
	1981	33,6	1,66	29,6	2,83	9,0	3,40	13,8	2,78	0,39
Andere bilaterale Geber ⁵⁾	1970-1974	10,0	1,75	4,2	1,45	1,1	1,45	2,3	1,69	1,30
	1975-1979	15,5	3,67	7,5	3,45	1,7	3,04	4,5	4,35	1,75
	1981	15,3	4,87	9,1	5,64	1,6	3,92	6,1	7,93	2,39
Darunter: USA	1970-1974	8,7	0,99	2,9	0,66	1,0	0,88	1,2	0,58	0,82
	1975-1979	11,6	1,42	4,6	1,08	1,7	1,60	2,0	1,02	0,86
	1981	12,3	1,83	8,0	2,29	2,1	2,32	5,2	3,11	1,07
Andere multilaterale Geber ⁶⁾	1970-1974	14,7	0,87	9,5	1,11	2,8	1,28	5,2	1,31	0,44
	1975-1979	25,3	3,46	14,0	3,72	4,2	4,41	7,1	3,97	1,02
	1981	26,1	4,75	18,1	6,41	4,3	6,01	10,6	7,84	1,38

1) 36 Least Developed Countries der UN-Liste, Stand November 1982.- 2) Nettoauszahlungen öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA).- 3) Anteil an der Gesamthilfe des jeweiligen Gebers, einschließlich der nicht einzelnen Ländern zurechenbaren Leistungen und ohne Leistungen an Portugal.- 4) Ohne die nicht einzelnen Ländern zurechenbaren Leistungen und ohne Gibraltar, Griechenland, Portugal und Spanien.- 5) Mitglieder des Development Assistance Committee der OECD, d.h. ohne OPEC- und Staatshandelsländer.- 6) Ohne multilaterale Institutionen der OPEC-Länder.

Quellen: OECD, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries and development co-operation, 1982 Review; UN, Monthly Bulletin 5/81 und 1/83; Weltbank, Atlas, verschiedene Jahrgänge.

von Großbritannien weit besser bedacht als von anderen Gebern. Der Anteil Maltas an der britischen Entwicklungshilfe ist zurückgegangen, im Zuge der EG-Mitgliedschaft hat Großbritannien aber seine Leistungen an andere Mittelmeerländer verstärkt, und zwar besonders an Marokko, die Türkei und Ägypten.

Wesentlich größer als für die EG-Länder ist die Bedeutung der Mittelmeerländer für die **USA**: Über 40 vH der amerikanischen Entwicklungshilfe gingen 1981 dorthin, und zwar fast ausschließlich und mit annä-

hernd gleichen Teilen an Ägypten und Israel. Auf der anderen Seite haben die USA ihre Entwicklungshilfezahlungen an Vietnam und Kamputschea, die zu Beginn der Periode den Hauptanteil ausmachten, inzwischen völlig eingestellt. Ihre Leistungen an Indien, Indonesien, Pakistan und Südkorea sind absolut zurückgegangen.

Ein wichtiger Prüfstein für die Verteilung der Entwicklungshilfe ist die Behandlung der **ärmsten Ent-**

wicklungsländer (LLDC)⁶. Bei der Gemeinschaftshilfe werden sie besonders bevorzugt: Die ärmsten Entwicklungsländer erhalten von der Gemeinschaft etwa viermal soviel Hilfe je Einwohner wie alle Entwicklungsländer zusammen. Nicht ganz so günstig ist die Relation für die ärmsten Länder bei den Zahlungen der anderen multilateralen Geber. Die EG-Länder halten auch als bilaterale Geber den LLDC im Durchschnitt stärker als andere DAC-Länder. Schlecht schneiden die LLDC insbesondere bei der Hilfe der USA ab.

Vor allem die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland haben ihre Entwicklungshilfeleistungen an die ärmsten Entwicklungsländer in dem betrachteten Zeitraum rasch ausgedehnt, für Dänemark hatten sie auch zu Beginn schon ein besonders großes Gewicht. Die Bundesrepublik konzentrierte ihre Hilfe dabei besonders auf die ärmsten unter den AKP-Ländern. Da aber auch andere EG-Länder dieser Gruppe gegenüber große Anstrengungen unternahmen — Frankreich und Großbritannien freilich nur gegenüber ihren ehemaligen Kolonien —, flossen dorthin von den EG-Ländern zusammen die höchsten Entwicklungshilfeleistungen je Einwohner.

Die regionale Konzentration der Entwicklungshilfe der EG und einiger ihrer Mitgliedsländer auf die AKP-Staaten kommt also besonders den ärmsten unter ihnen zugute. Gegenüber den Zahlungen, die einzelne Spitzenreiter bekommen — 1981 erhielten Israel von den USA 195 US-\$ und die überseeischen Länder und Gebiete von Frankreich fast 1 000 US-\$ je Einwohner —, nehmen sich die Beträge für die ärmsten Länder aber eher kläglich aus.

Entwicklung und Struktur der Gemeinschaftshilfe

Zwar ist die bilaterale Hilfe der einzelnen EG-Länder zusammen im längerfristigen Durchschnitt fast neunmal so hoch wie die Gemeinschaftshilfe, doch sind 1981 die Leistungen im Rahmen der Gemeinschaftshilfe wesentlich rascher gestiegen als die Auszahlungen der einzelnen EG-Länder, so daß ihr Anteil fast 14 vH erreichte. Zu diesem raschen Wachstum hat besonders der Anstieg der gemeinsamen Nahrungsmittelhilfe beigetragen — ihr Anteil an der Gemeinschaftshilfe ist von 18 vH im Jahre 1970 auf 40 vH im Jahre 1981 gestiegen. Besonders 1981 ist die Nahrungsmittelhilfe kräftig ausgedehnt worden; doch spiegeln sich in diesem Anstieg auch beträchtliche Preiserhöhungen bei den drei Hauptprodukten Butter, Getreide und Magermilchpulver, eingerechnet ist zudem ein Überhang von Lieferungen aus dem Jahr 1980⁷. Die Nahrungsmittelhilfe ist — abgesehen von derjenigen in Katastrophenfällen und Beiträgen zur Flüchtlingsversorgung — auch innerhalb der EG umstritten. So ist es z.B. der Kommission trotz ihrer wie-

derholten Bemühungen nicht gelungen, die Zustimmung der Mitgliedsländer für ein mehrjähriges Programm zu bekommen. Aus entwicklungspolitischer Sicht wird trotz positiver Einzelbeispiele häufig kritisiert, daß die Nahrungsmittelhilfe der EG

- die ärmsten Schichten der Bevölkerung nicht erreicht, weil die Geberländer — u.a. wegen der hohen Kosten — keinen direkten Einfluß auf die Verteilung im Empfängerland nehmen und die Waren meistens den Regierungen zum freien Verkauf auf dem Markt überlassen;
- auf das Preisniveau in den Empfängerländern drückt, so daß der Anreiz für die Eigenproduktion geringer wird;
- zu sehr von den eigenen Überschüssen abhängt und den Ernährungsbedürfnissen und -umständen nicht gerecht wird (als Beispiel dienen die Lieferung von Trockenmilch — insbesondere zur Säuglingsernährung in Gegenden mit hygienisch unzureichender Wasserversorgung und ohne angemessene Gesundheitserziehung — sowie die Lieferungen von Weizen, durch die die Konsumgewohnheiten zu Lasten einheimischer Produkte verändert werden);
- in Europa mit hohen, subventionierten Produktionskosten für die gelieferten Waren verbunden ist. Ihr finanzieller Gegenwert könnte wesentlich effizienter in den Entwicklungsländern selbst zur Nahrungsmittelversorgung eingesetzt werden.

Es ist daher zu begrüßen, daß sowohl das Europäische Parlament als auch die EG-Kommission die Nahrungsmittelhilfe künftig hauptsächlich als Teil der längerfristigen „Ernährungsstrategien“ einsetzen wollen⁸.

Die „Ernährungsstrategien“ stehen im Mittelpunkt der neuen Konzeption, die die Kommission für die gemeinsame Entwicklungshilfepolitik vorgeschlagen hat. Die Kommission folgt damit den Anregungen des

⁶ 36 Länder der UN-Liste. Dazu zählen von den AKP-Staaten: Äthiopien, Benin, Botswana, Burundi, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Komoren, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Obervolta, Ruanda, Samoa, Somalia, Sudan, Tansania, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik und seit November 1982 auch Äquatorial-Guinea, Dschibuti, Sao Tomé und Príncipe, Sierra Leone und Togo. Die anderen LLDC sind: in Lateinamerika Haiti, in Asien Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Jemen (AR), Jemen (DVR), Laos, Malediven und Nepal.

⁷ Vgl. OECD, development co-operation, 1982 Review, S. 140.

⁸ Siehe z.B. Entschließung des Europäischen Parlaments zum Beitrag der Europäischen Gemeinschaften zur Bekämpfung des Hungers in der Welt vom 18.9.1980, in: Amtsblatt der EG, Serie C, Nr. 265/1980 sowie Kommission der EG, Memorandum zur Entwicklungspolitik der EG, KOM (82)640 endg. (Pisani-Bericht).

Europäischen Parlaments, das die Gemeinschaft zur wirksameren Bekämpfung des Hungers in der Welt aufgefordert hat. Außerdem sind diese Strategien die Schlußfolgerung aus der Erkenntnis, daß sich in zwei Dekaden Entwicklungspolitik für Afrika — dem Schwerpunkt gemeinschaftlicher entwicklungspolitischer Aktivitäten — die Versorgungslage insbesondere der armen Bevölkerung nicht grundlegend gebessert hat. Im Gegenteil: Im Laufe der siebziger Jahre ist die Nahrungsmittelproduktion je Kopf der Bevölkerung in Afrika zurückgegangen. Die wachsende Verstädterung bringt zusätzliche Probleme, weil die arme Stadtbevölkerung in der Regel noch schlechter ernährt ist als die arme Landbevölkerung. Viele afrikanische Länder mußten immer mehr Nahrungsmittel importieren, die zusätzlich zu den wachsenden Ausgaben für Erdölimporte Devisen verschlingen und neue Abhängigkeiten schaffen. Das Nahrungsmittelproblem hat ein dramatisches Ausmaß erreicht. Projektionen der Entwicklung von Bevölkerung und eigener Nahrungsmittelproduktion in Afrika zeigen eine immer größere Lücke, die allein durch Nahrungsmittelhilfe nicht geschlossen werden kann.

Chancen der neuen Ernährungsstrategie der EG

Das Kernstück der jetzt formulierten Strategie, die Betonung der Landwirtschaft als zentrale Aufgabe jeder Entwicklungspolitik in Afrika, ist nicht neu. Die Europäischen Entwicklungsfonds haben, ebenso wie die Weltbank, schon seit Jahren immer größere Anteile ihrer Mittel für die landwirtschaftliche Entwicklung eingesetzt. Als wichtige Bedingung für ein langfristiges Engagement der Gemeinschaft wird in dem Kommissionsbericht gefordert, daß die Entwicklungsländer ihre Ernährungsstrategie selbst formulieren müssen — die Gemeinschaft will sie dann darin unterstützen. Betont wird die partnerschaftliche Zusammenarbeit beim Ausarbeiten der zu beschreitenden Wege und die gemeinsame Verantwortung für die Programme, wobei die Gemeinschaft auf ihre langjährige Erfahrung mit vertraglicher Entwicklungshilfe-Kooperation aufbauen kann. Im Rahmen derartiger Programme wird auch Nahrungsmittelhilfe als sinnvoll angesehen. Ihr Ziel soll sein, der lokalen Produktion in Entwicklungsländern zu dienen und sich selbst überflüssig zu machen⁹. Gefährlich erscheint in diesem Zusammenhang aber der Zeithorizont: Für den Augenblick, also für die jetzige Generation, wird noch eine Ausdehnung der Nahrungsmittelproduktion in Europa gefordert, damit dem Hunger in der Welt begegnet werden kann — dies trotz der hohen Kosten der europäischen Agrarproduktion und der bereits jetzt von der Gemeinschaft kaum zu bewältigenden Überschußprobleme.

Sinnvoll erscheint jedenfalls der Versuch, die Nahrungsmittelhilfe, die zu einem so wichtigen Faktor der

Gemeinschaftshilfe geworden ist, in die allgemeine Entwicklungspolitik zu integrieren und den Einsatz der Mittel flexibler zu gestalten, u.a. durch Zusammenfassung aller entwicklungspolitischen Leistungen einschließlich des Entwicklungsfonds im Haushalt der Gemeinschaft.

Damit derartig langfristig angelegte Ernährungsstrategien¹⁰ besser geplant werden können, wird die Steigerung der gemeinsamen Entwicklungshilfe auf 0,1 vH des BSP der Gemeinschaft gefordert. Dieses Ziel sieht eher dürftig aus. Allerdings sollte nicht vergessen werden, daß die Mitgliedsländer, wie oben dargelegt, den größeren Teil ihrer Entwicklungshilfe einzeln vergeben und die Gemeinschaftshilfe 1980 erst knapp die Hälfte davon ausmachte¹¹. Das Erreichen des 0,1 vH-Ziels in den vorgesehenen Jahren ist nicht unrealistisch, in den vergangenen Jahren ist die gemeinsame Entwicklungshilfe rasch gewachsen. Es ist zu hoffen, daß dies nicht durch Umschichtung zwischen autonomer und gemeinschaftlicher Hilfe geschieht, sondern daß den Entwicklungsländern dadurch tatsächlich zusätzliche Mittel zufließen.

Ob selbst bei einer Aufstockung der Gemeinschaftshilfe mit einer weitgehenden Realisierung der vorgeschlagenen Ernährungsstrategien zu rechnen ist, hängt nicht nur von der Gemeinschaft ab. Sicher wird es in einzelnen EG-Ländern, die lieber hochindustrialisierte Ausrüstungen mit Entwicklungshilfeleistungen finanzieren wollen, Vorbehalte geben, die sich gegen eine derartige Gemeinschaftspolitik richten und auch einer dringend erforderlichen Koordinierung der bilateralen Entwicklungshilfe der EG-Länder untereinander und mit der Gemeinschaftshilfe in den einzelnen AKP-Ländern entgegenstehen. Hinderlich sind aber auch politische Zwänge: Wenn das Lomé-Abkommen verlängert wird¹², muß die EG auch solche AKP-Länder finanziell unterstützen, die eine eigene Ernährungsstrategie noch nicht zu einem zentralen Anliegen ihrer Entwicklungspolitik gemacht haben. Für eine landwirtschaftsorientierte entwicklungspolitische Grundsatzentscheidung wird noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten sein.

⁹ Vgl. Edgard Pisani in einem Interview in: the courier No. 76, 1982, S. 53 u. 54.

¹⁰ Als weitere Schwerpunkte europäischer Unterstützung in Entwicklungsländern werden der Energiesektor und der gewerbliche Sektor, der den elementaren Inlandsbedarf decken soll, genannt. Vgl. Pisani-Bericht, op.cit., S. 21.

¹¹ 1981 betrug der Anteil der EG-Hilfe am gemeinsamen Bruttosozialprodukt bereits 0,069 vH — als Folge der vertraglich vereinbarten Entwicklungshilfezahlungen und besonderer Ausdehnung der Nahrungsmittelhilfe sowie der Hilfe an nicht-assoziierte Länder bei rückläufigem BSP der Gemeinschaft.

¹² In diesem Zusammenhang ist es von untergeordneter Bedeutung, ob das Lomé-Abkommen unbefristet, wie die EG-Kommission vorschlägt, oder gemäß dem Willen einzelner EG-Länder wiederum befristet verlängert wird.

Personennahverkehr

Verlagerungspotential zugunsten des nichtmotorisierten Verkehrs

Die Entwicklung im Personenverkehr ist seit Jahrzehnten durch ein erhebliches Wachstum des motorisierten Individualverkehrs gekennzeichnet. Insbesondere in den Ballungsgebieten haben die durch den Pkw als Massenverkehrsmittel verursachten Probleme wie Lärm, Abgase und Stadtzerstörung inzwischen ein solches Ausmaß erreicht, daß die weitere Ausdehnung des Pkw-Verkehrs zumindest in Teilbereichen nicht mehr widerspruchsfrei hingenommen wird.

In öffentlich geförderten Modellversuchen (fahrradfreundliche Stadt, flächenhafte Verkehrsberuhigung) werden daher gegenwärtig Maßnahmen zur Verbesserung der städtischen Umweltbedingungen erprobt. Um den Umfang der durch derartige Maßnahmen erzielbaren Verkehrsverlagerungen zu bestimmen, wurde vom DIW mit Hilfe einer Modellrechnung die Zahl der insgesamt vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr verlagerungsfähigen Wege geschätzt. Aus einer Differenzierung nach Fahrtzwecken und Gemeindetypen läßt sich ableiten, wo Verkehrspolitik ansetzen muß, um dieses Potential auszuschöpfen.

Im Verlauf der letzten Jahre hat die durchschnittliche Wegelänge zugenommen, doch wird der Pkw immer noch zu einem großen Teil für sehr kurze Strecken benutzt. Im folgenden wird untersucht, in welchem Umfang mit motorisierten Verkehrsmitteln Fahrten unternommen wurden, die aufgrund ihrer Länge und Struktur grundsätzlich zum nichtmotorisierten Verkehr verlagerbar wären.

Ein wesentlicher Faktor, der Häufigkeit und Länge von Wegen beeinflußt, ist die in den letzten Jahrzehnten entstandene Siedlungs- und Infrastruktur. Die Abwanderung der Bevölkerung aus den Kerngebieten der Städte in deren Umfeld ist in der Regel mit längeren Wegen für den einzelnen verbunden. In der hier durchgeführten Untersuchung wird die Siedlungsstruktur als gegeben unterstellt, da in diesem Bereich Maßnahmen in Richtung auf eine Verminderung des Transportaufwandes (d.h. weniger und kürzere Wege) allenfalls langfristig wirksam werden können. Bestimmt werden also nur mögliche Änderungen der Verkehrsteilung zwischen motorisiertem und nichtmotorisiertem Verkehr; Länge und Zahl der Wege insgesamt bleiben unverändert.

Es ist anzunehmen, daß bei einem geänderten Umwelt- und Kostenbewußtsein nicht nur die benutzten Verkehrsmittel, sondern auch Wegemuster und Ziele disponibel sind. Dem motorisierten Verkehr können grundsätzlich auch durch die Bevorzugung häuslicher Aktivitäten oder die Wahl anderer, zu Fuß oder mit dem Rad erreichbarer Ziele Fahrten entzogen werden.

Stehen bei der Schätzung von Verlagerungsmöglichkeiten Fahrten mit dem Pkw im Vordergrund, so wird darüber hinaus auch die Struktur der mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegten Wege betrachtet. Anders als beim Pkw führen Verkehrsverlagerungen vom öffentlichen zum nichtmotorisierten Verkehr jedoch nicht von vornherein zu einer Verminderung der Fahrzeugbewegungen. Zu prüfen wäre, ob die Bus und Bahn verlorengehenden Fahrten wirklich zu entsprechenden Energie- und Kosteneinsparungen führen

können. Wenn die bestehenden Verkehrsspitzen weitgehend erhalten bleiben, verschlechtert sich durch den Einnahmeausfall lediglich die Ertrags- und Betriebssituation der Verkehrsbetriebe.

Verlagerungsfähige Wege

Als Datengrundlage stand eine vom DIW erarbeitete Statistik des Personennahverkehrs zur Verfügung¹. Sie umfaßt für das Jahr 1975 sämtliche Wege im Personennahverkehr, d.h. solche bis 50 km Länge, einschließlich der zu Fuß und mit dem Fahrrad zurückgelegten².

Den Ausgangspunkt für die Modellrechnung bilden alle Fahrten mit dem Pkw oder öffentlichen Verkehrsmitteln. Das hierin enthaltene Verlagerungspotential wird schrittweise durch Bestimmung derjenigen Wege ermittelt, für die die Alternative, zu Fuß zu gehen oder mit dem Rad zu fahren, nicht ohne weiteres angenommen werden kann. Die verbleibenden Wege wurden, abhängig von ihrer Länge, in mögliche Fußwege (bis zu 1 km) und mögliche Wege für das Fahrrad (über 1 bis zu 5 km) unterteilt.

Eine Fahrt mit dem Pkw oder mit einem öffentlichen Verkehrsmittel wird dann für nicht verlagerbar gehalten, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

— Die Länge des Weges überschreitet 5 km,

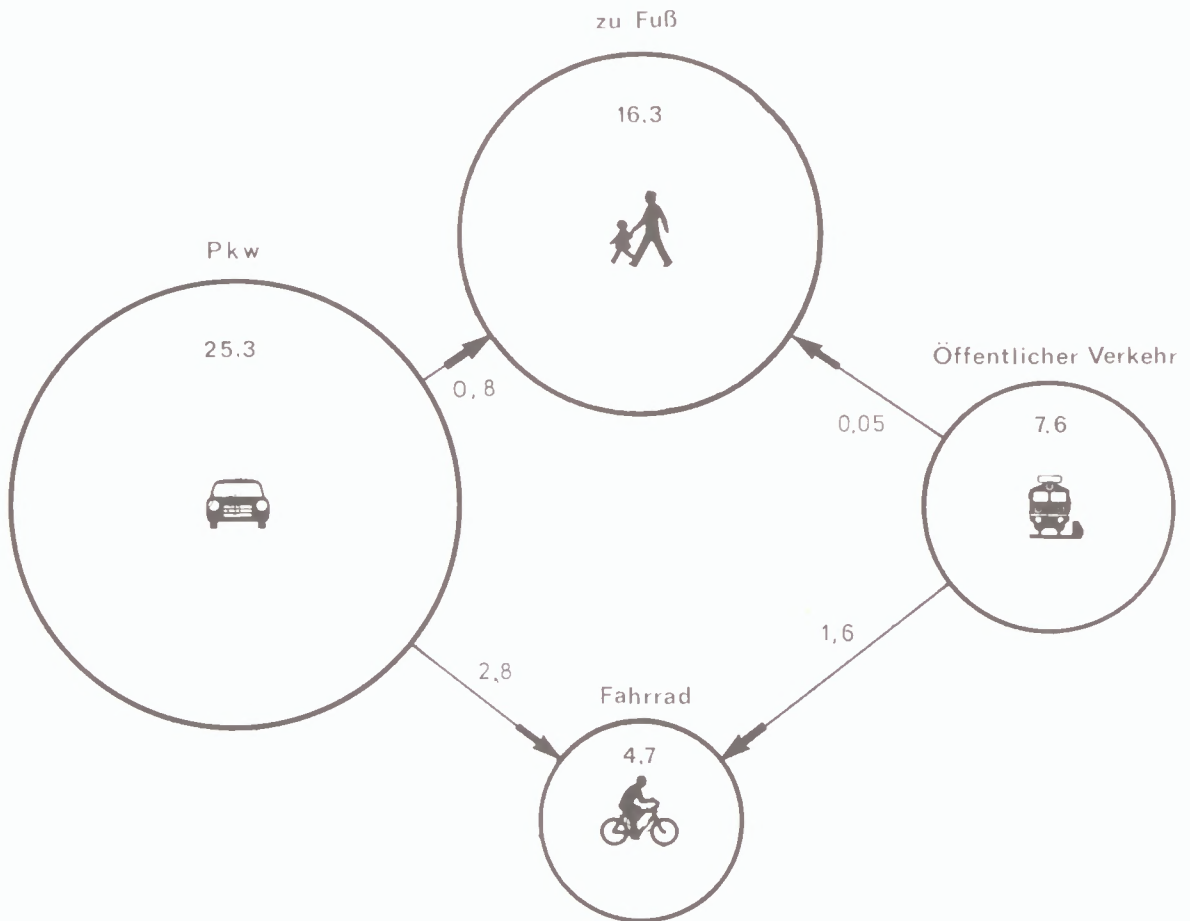
¹ Vgl. Fußgänger- und Fahrradverkehr in der Bundesrepublik Deutschland. Bearb.: J. Kloas, H. Kuhfeld. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 39/1981.

J. Kloas, H. Kuhfeld: Statistik des gesamten Personennahverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975 (als Manuskript vervielfältigt), Berlin 1982.

² Das Jahr 1975 wurde gewählt, da mit der 1975/77 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr durchgeführten „Kontinuierlichen Erhebung zum Verkehrsverhalten“ (KONTIV) erstmals umfassende empirische Daten zur Struktur des Personenverkehrs zur Verfügung standen. Eine neue KONTIV fand im Jahre 1982 statt, die Ergebnisse sollen bis zum Herbst 1983 vorliegen.

Mögliche Verkehrsverlagerungen vom Pkw- und öffentlichen Verkehr zum Fußgänger- und Fahrradverkehr

Wege im Jahre 1975 in Milliarden



DIW 83

- die Länge der gesamten Wegekette³, zu der der Weg gehört, beträgt mehr als 10 km,
- der Weg wird gemeinsam mit anderen Haushaltsmitgliedern zurückgelegt,
- als Zweck des Weges wird Service (d.h. Bringen oder Holen von Personen) angegeben,
- es handelt sich um einen Geschäfts- oder Dienstreiseweg.

Die 5 km-Grenze wurde gewählt, weil die Wege von Fußgängern und Radfahrern nahezu vollständig innerhalb dieses Entfernungsbereiches bleiben⁴.

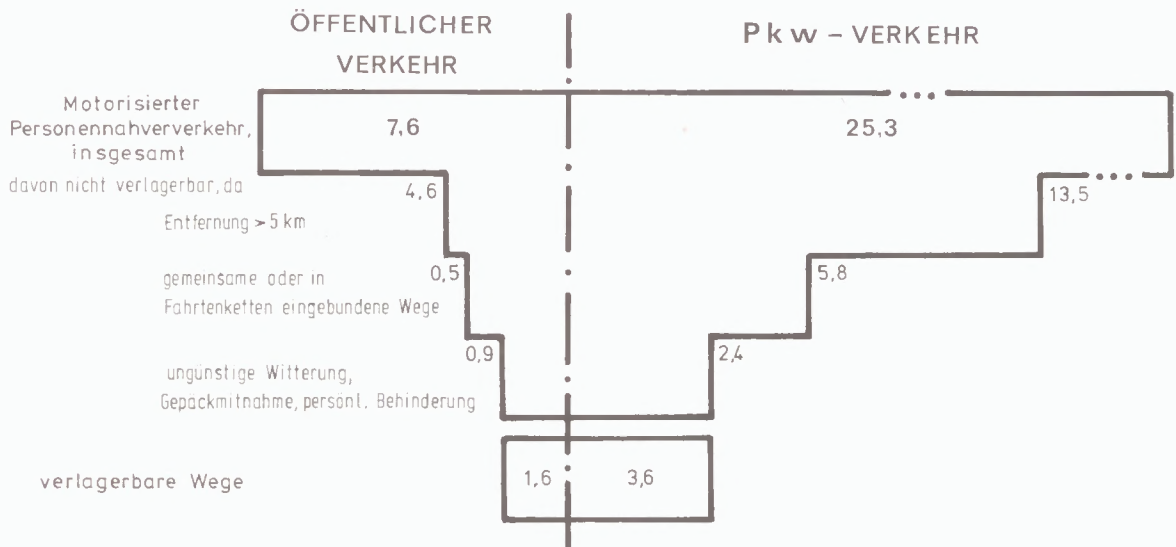
Die zusätzliche Betrachtung von Wegeketten ist notwendig, da Wege nicht unabhängig voneinander gesehen werden können. Die einfachste Kette besteht aus Hin- und Rückweg mit in der Regel identischen Entfernungen. Folgen Wege zu mehreren Aktivitäten aufeinander ohne jeweilige Rückkehr zum Ausgangs-

³ Unter Wegekette werden mehrere aufeinanderfolgende Wege, z.B. zur Arbeit, zum Einkaufen, ins Kino, nach Hause, verstanden.

⁴ Knapp 90 vH aller Fußwege sind bis zu 2 km lang, über 90 vH aller mit dem Rad zurückgelegten Wege haben eine Entfernung bis zu 5 km.

Abgrenzung des Verlagerungspotentials im motorisierten Personennahverkehr 1975

Wege in Milliarden



DIW 83

punkt (i.d.R. die Wohnung), so wird Verlagerbarkeit der einzelnen Wege nur dann angenommen, wenn die Gesamtentfernung der Wegekette nicht „zu groß“ ist. Als Kriterium hierfür wurden 10 km unterstellt. Gemessen lediglich an der Entfernungsgrenze für den einfachen Weg (5 km), müßten 48 vH aller Pkw-Wege als verlagerungsfähig gelten, bei zusätzlicher Berücksichtigung von Wegeketten, Servicefahrten und gemeinsam unternommenen Wegen halbiert sich dieser Anteil jedoch.

Generell nicht einbezogen wurde der Geschäfts- und Dienstreiseverkehr. Die meisten dieser Wege würden ohnehin aufgrund des Wegekettenkriteriums entfallen. Darüber hinaus weisen sie in ihrer Durchführbarkeit kaum Gestaltungsspielräume auf und gehören von daher nicht in diese Potentialbetrachtung. Ihr Anteil an allen Wegen beträgt 8 vH.

Unter Berücksichtigung der bisher genannten Kriterien ergeben sich Verlagerungsmöglichkeiten vom Pkw und von öffentlichen Verkehrsmitteln in Höhe von 8,5 Mrd. Wegen, d.h. es ist rund jede 4. Fahrt im motorisierten Verkehr betroffen. Freilich hängen die Ergebnisse einer derartigen Modellrechnung von der Grenzziehung innerhalb der einzelnen Kriterien ab. Generell wurden die Grenzen restriktiv gewählt, d.h.

das Ergebnis der Schätzung weist eher die Untergrenze möglicher Verlagerungen aus. In Zweifelsfällen, für die wenige oder keine Informationen vorhanden waren (z.B. bei gemeinsam unternommenen Wegen, Bringen und Holen von Personen, Geschäfts- und Dienstreiseverkehr), wurde auf Einbeziehung dieser Wege in das Verlagerungspotential gänzlich verzichtet.

Darüber hinaus wurden Abschläge für weitere Hinderungsgründe, die einem Wechsel entgegenstehen können, vorgenommen. So ergibt sich nochmals eine starke Verringerung des Umfangs möglicher Verlagerungen:

- Für ungünstige Witterungsverhältnisse (Regen/Schnee, Kälte, Winterdunkelheit) und ungeeignete Topographie (Straßen mit starken Steigungen) wurde pauschal ein Abzug von insgesamt 30 vH vorgenommen⁵.
- Im Berufsverkehr wurden 10 vH für nichtverlagerungsfähige Wege (z.B. in Berufen, für die „korrekte“ Kleidung erforderlich ist) abgezogen.

⁵ Berücksichtigt wurde u.a., daß die Nutzung des Fahrrades im Winter um rund 30 vH zurückgeht und im Mittel an 120 Tagen im Jahr mit registrierbarem Niederschlag zu rechnen ist.

- Für 10 vH der Einkaufswege wurde ein Gepäcktransport unterstellt, der die Benutzung motorisierter Verkehrsmittel erfordert. Großeinkäufe werden häufig gemeinsam mit mehreren Haushaltsangehörigen unternommen. Da diese Wege jedoch hier als nicht verlagerungsfähig unterstellt wurden, erscheint bei den verbleibenden Einkaufswegen ein Abschlag von nur 10 vH als angemessen.
- Für die Berücksichtigung körperlicher Beeinträchtigungen als Hinderungsgrund für einen Wechsel vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr wurden die Abzüge nach Altersgruppen⁶ gestaffelt.

Gesamtergebnis

Unter Berücksichtigung dieser Eingrenzungskriterien verblieben 3,6 Mrd. Pkw-Fahrten und 1,6 Mrd. Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die als prinzipiell verlagerungsfähig angesehen werden können. Dieser möglichen Abnahme im Pkw-Verkehr (– 14 vH) und öffentlichen Verkehr (– 22 vH) stünde eine Zunahme der Fußwege um 5 vH und eine Verdoppelung des Radverkehrs gegenüber⁷. Damit wäre das Verkehrsaufkommen im Fahrradverkehr mit 9,1 Mrd. Wegen höher als im öffentlichen Verkehr. Die Zunahme der Fußwege ginge fast ausschließlich zu Lasten bisheriger Pkw-Fahrten, kaum zu Lasten des öffentlichen Verkehrs, bei dem Kurzwege bis zu 1 km nicht in nennenswertem Umfang (nur 1 vH) vertreten sind. Die Zunahme des Fahrradverkehrs ginge ebenfalls stärker zu Lasten des Pkw-Verkehrs. Allerdings wäre hier das Verhältnis zwischen ursprünglichen Pkw-Wegen und Wegen mit öffentlichen Verkehrsmitteln mit 60 zu 40 ausgeglichener.

Während die Zahl der Wege ein Anhaltspunkt für die Häufigkeit von Aktivitäten ist, wird an der Verkehrsleistung (gemessen in Personenkilometern) stärker die Inanspruchnahme öffentlichen Verkehrsraums deutlich. Gut 70 vH aller zurückgelegten Personenkilometer im Personennahverkehr (Entfernungsbereich bis zu 50 km) sind dem Pkw, rund 20 vH dem öffentlichen Verkehr zuzurechnen. Fußgänger und Radfahrer sind aufgrund ihrer meist kurzen Strecken an der gesamten Verkehrsleistung nur mit 5 bzw. 3 vH beteiligt.

Unter der Voraussetzung, daß das Verlagerungspotential vollständig ausgeschöpft würde, ergäbe sich eine Reduzierung der Verkehrsleistung um knapp 4 vH beim Pkw und 7 vH beim öffentlichen Verkehr. Die damit einhergehende Energieeinsparung im Pkw-Verkehr läge erheblich über 4 vH, da der Benzinverbrauch im Kurzstreckenverkehr ein Vielfaches des normalen Durchschnittsverbrauchs beträgt⁸.

Mögliche Einsparungen im öffentlichen Verkehr sind dagegen nicht so ohne weiteres quantifizierbar, da hier, anders als beim Pkw, der Wegfall einer Fahrt

nicht gleichzeitig eine Verringerung von Fahrzeugkilometern bedeutet.

Substitutionsmöglichkeiten nach Fahrtzwecken

Mit 22 vH am höchsten ist der Anteil verlagerbarer Wege im *Einkaufsverkehr*, da in diesem Bereich überdurchschnittlich viele Kurzfahrten unternommen werden. Deshalb ist bei diesem Fahrtzweck auch die Zahl der zum Fußgängerverkehr verlagerbaren Wege am größten.

Im *Freizeitverkehr* sind ebenso viele Fahrten (1,6 Mrd.) verlagerbar wie im Einkaufsverkehr. Zwar ist der Anteil verlagerbarer Wege geringer, es wird aber insgesamt mehr gefahren.

Doch nicht nur im Freizeit- und Einkaufsverkehr, wo das jeweilige Ziel weitgehend disponibel ist, sondern auch im *Berufsverkehr* könnte jeder siebente Weg zum Arbeitsplatz zu Fuß oder mit dem Fahrrad anstatt mit dem Pkw zurückgelegt werden. Verlagerbar sind rund 1,4 Mrd. Fahrten, davon 1,2 Mrd. zum Fahrrad.

Von den bisher betrachteten Fahrtzwecken abweichende Strukturen ergeben sich im *Ausbildungsverkehr*. Da Schüler und Studenten überwiegend nicht über einen Pkw verfügen, kommt das Verlagerungspotential zum größten Teil von Bus und Bahn und überwiegend (rund 600 Mill. Wege) dem Fahrradverkehr zugute. Verlagerungen zum Fußgängerverkehr sind kaum möglich, da die Wege, wenn es die Entfernung zuläßt, bereits zu Fuß zurückgelegt werden.

Substitutionsmöglichkeiten nach Gemeindetypen

Der Personennahverkehr und das Verlagerungspotential wurden nach fünf Gemeindetypen (Stadtgemeinde, Stadtrandgemeinde, Stadtumlandgemeinde,

⁶ In Abhängigkeit vom Alter sind 1 bis 15 vH der Bevölkerung schwerbehindert; entsprechend wurde das Verlagerungspotential reduziert.

⁷ In der im Auftrag des Bundesministers für Verkehr von der Socialdata GmbH erstellten Studie „Das Potential des Fahrrades im Außerortsverkehr“ wird von der Verlagerbarkeit von Wegen mit einer Länge bis zu 15 km ausgegangen; dies ist sicherlich als Obergrenze zu betrachten. Unter diesen Annahmen (Wege bis zu 15 km, Fahrtenketten bis 30 km) würde sich die Zahl der vom Pkw-Verkehr und vom öffentlichen Verkehr verlagerbaren Wege mehr als verdoppeln (7,3 bzw. 3,8 Mrd. Fahrten). Die zusätzlichen Auswirkungen für den Fußgängerverkehr wären gering, der Fahrradverkehr würde sich dagegen verdreifachen (10,1 Mrd. Fahrten Zunahme).

⁸ Nach Untersuchungen des ADAC (ADAC-Energiesparkatalog 80, ADAC-Mitteilungen „Fahrzeugtechnik“, München 1980) liegt der Kraftstoffverbrauch eines Mittelklasse-Pkw nach einem Kaltstart zunächst bei 40 l/100 km und erreicht erst nach ca. 4 km Fahrt — am Ende der Warmlaufphase des Motors — den Normalverbrauch von ca. 9 l/100 km.

Wege im Personennahverkehr und Verlagerungspotential vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr nach Zwecken

Personennahverkehr 1975 ¹⁾ , Wege in Millionen					
	Zu Fuß	Fahrrad ²⁾	Pkw ³⁾	Öffentliche Verkehrsmittel ⁴⁾	Insgesamt
Beruf	1 728	939	6 649	2 288	11 604
Ausbildung	2 250	883	958	2 017	6 108
Geschäfts-/Dienstreise	220	70	3 897	140	4 327
Einkauf	6 125	1 313	5 721	1 635	14 794
Freizeit	5 980	1 534	8 075	1 479	17 068
Insgesamt	16 303	4 739	25 300	7 559	53 901

Verlagerungspotential vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr								
	Zunahme der Wege				Abnahme der Wege			
	Zu Fuß		Fahrrad		Pkw		Öffentliche Verkehrsmittel	
	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH
Beruf	175	10	1 178	126	1 008	15	345	15
Ausbildung	19	1	626	71	135	14	510	25
Geschäfts-/Dienstreise	-	-	-	-	-	-	-	-
Einkauf	356	6	1 282	98	1 197	21	441	27
Freizeit	289	5	1 336	87	1 294	16	331	22
Insgesamt	839	5	4 422	93	3 634	14	1 627	22

1) Nur Wege mit einer Weite bis zu 50 km. - 2) Einschließlich Mofa. - 3) Personen- und Kombinationskraftwagen, einschließlich Kraftrad. - 4) Eisenbahn (ohne Militärverkehr) einschließlich S-Bahn, Straßenbahn, Obus, Kraftomnibus.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Sozialforschung Brög, Berechnungen des DIW.

Wege im Personennahverkehr und Verlagerungspotential vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr nach Gemeindetypen

Personennahverkehr 1975 ¹⁾ , Wege in Millionen									
	Zu Fuß		Fahrrad ²⁾		Pkw ³⁾		Öffentliche Verkehrsmittel ⁴⁾		Insgesamt
Stadtgemeinden	6 808		1 040		8 778		3 974		20 600
Stadtrandgemeinden	2 656		919		4 984		1 218		9 777
Stadtumlandgemeinden	1 379		485		2 766		719		5 349
Regionalzentren	2 671		995		3 446		528		7 640
Ländliche Gemeinden	2 789		1 300		5 326		1 120		10 535
Insgesamt	16 303		4 739		25 300		7 559		53 901
Verlagerungspotential vom motorisierten zum nichtmotorisierten Verkehr									
	Zunahme der Wege				Abnahme der Wege				
	Zu Fuß		Fahrrad		Pkw		Öffentliche Verkehrsmittel		
	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH	in Mill.	in vH	
Stadtgemeinden	241	4	2 025	195	1 220	14	1 046	26	
Stadtrandgemeinden	149	6	784	85	711	14	222	18	
Stadtumlandgemeinden	87	6	303	63	315	11	75	10	
Regionalzentren	145	5	624	63	628	18	141	27	
Ländliche Gemeinden	217	8	686	53	760	14	143	13	
Insgesamt	839	5	4 422	93	3 634	14	1 627	22	
1) Nur Wege mit einer Weite bis zu 50 km. - 2) Einschließlich Mofa. - 3) Personen- und Kombinationskraftwagen, einschließlich Kraftrad. - 4) Eisenbahn (ohne Militärverkehr) einschließlich S-Bahn, Straßenbahn, Obus, Kraftomnibus.									
Quellen: Statistisches Bundesamt, Sozialforschung Brög, Berechnungen des DIW.									

Wetter, Gepäck und körperliche Behinderung berücksichtigt, die einem Verzicht auf die Benutzung des Pkw oder eines öffentlichen Verkehrsmittels entgegenstehen.

Als Ergebnis wird deutlich, daß relativ viele Personen, auch ohne auf Fahrten zu verzichten und ohne andere, näher gelegene Ziele zu wählen, einen Teil ihrer Wege zu Fuß oder mit dem Fahrrad erledigen könnten, anstatt den Pkw oder ein öffentliches Verkehrsmittel zu benutzen. Bei voller Ausschöpfung des Verlagerungspotentials ergäben sich folgende Veränderungen des Modal-Split: Der Anteil der Pkw-Wege ginge von 47 auf 40 vH, der des öffentlichen Verkehrs von 14 auf 11 vH zurück. Dafür würden sich der Anteil mit dem Rad zurückgelegter Wege von 9 auf 17 vH annähernd verdoppeln und der Anteil der Fußwege von 30 auf 32 vH leicht erhöhen.

Obwohl seit dem Basisjahr 1975 der Fahrradverkehr bereits deutlich zugenommen hat, kann sicher nicht angenommen werden, daß das Verlagerungspotential auch nur annähernd ausgeschöpft ist, zumal ein Teil der registrierten Zunahme der Fahrradfahrten zusätzlichen Verkehr darstellt, der keine Fahrt mit dem Pkw ersetzt.

Es stellt sich die Frage, welche Gesichtspunkte den einzelnen Pkw-Fahrer veranlassen, nach wie vor sein Fahrzeug zu benutzen, auch wenn ein Verzicht möglich und darüber hinaus noch kostengünstig, gesund, energie- und umweltschonend wäre.

Zum Teil liegt dies sicherlich an den ungünstigen Rahmenbedingungen, insbesondere für die Benutzung des Fahrrads:

- Ein hohes Maß individueller Gefährdung durch den Autoverkehr,
- gesundheitliche Beeinträchtigung durch Abgase,
- ein hohes Diebstahlrisiko durch Mangel an sicheren Abstellmöglichkeiten,
- keine oder unbequeme Unterbringungsmöglichkeiten zu Hause.

Die psychologische Forschung befaßt sich erst seit kurzer Zeit mit der theoretischen Fundierung und Erarbeitung übergreifender Ansätze für die Wahl des Verkehrsmittels¹⁰. Wie bisherige Ergebnisse aus dem

¹⁰ Eine systematische Übersicht findet sich bei M. Held, H. Verron, L. v. Rosenstiel: Verkehrsmittelwahl. In: Handbuch der Angewandten Psychologie, Band 3, Hrsg. Berufsverband Deutscher Psychologen, Landsberg am Lech, 1981.

Bereich der Motivationsforschung zeigen, lassen sich potentiell verhaltensrelevante Motive bzw. Zielkategorien nachweisen, die für die Wahl des Verkehrsmittels von Bedeutung sind¹¹. Nicht nur so gängige Faktoren wie Zeit und Kosten, sondern auch weiterreichende, z.B. das Streben nach Autonomie und nach Wahrung der Privatsphäre, haben Einfluß auf die Entscheidung. Empirische Ergebnisse zeigen, daß die drei Zielkategorien

- Zeitersparnis
- Bequemlichkeit
- Unabhängigkeit

durchgängig als besonders wichtig für die Verkehrsmittelwahl anzusehen sind. Ihre Bedeutung ist aber zumindest längerfristig veränderlich.

Es wäre nicht realistisch anzunehmen, daß sich diese Ziele in demselben Maße wie mit dem Pkw auch für Fußgänger oder Radfahrer verwirklichen ließen. Dies wäre jedoch auch nicht notwendig, wenn es gelänge, andere, latente Ziele zu aktivieren, die ihrerseits nicht durch den Pkw realisierbar sind. Dies gilt beispielsweise für Motive wie Gesundheitsbewußtsein, Umweltschonung und die Möglichkeit, die Umgebung intensiver wahrzunehmen.

Zur Beantwortung der Frage, wie das Verlagerungspotential konkret ausgeschöpft werden kann, bedarf es eingehender Forschung. Fest steht, daß Maßnahmen, die auf die Motivation und Bereitschaft zum Verkehrsmittelwechsel gerichtet sind, besonders nach-

haltig und zielgerichtet sein müssen, da die Wahl des Verkehrsmittels — vor allem im Kurzstreckenbereich mit seinem hohen Anteil täglich wiederkehrender Wege — stark durch Gewohnheiten bestimmt ist.

Allerdings kann an die bereits deutlich sichtbare Zunahme des nichtmotorisierten Verkehrs — insbesondere des Radverkehrs — die Hoffnung geknüpft werden, daß damit ein Anfangspunkt in den Verhaltensänderungen erreicht ist, der für die weitere Ausschöpfung des ermittelten Umsteigepotentials Initialwirkung hat.

Eine Verkehrsplanung und -politik, die das Ziel verfolgt, Pkw-Kurzstreckenfahrer zum Umsteigen zu bewegen, wird nicht nur die Voraussetzung in Form einer geeigneten Infrastruktur dafür schaffen müssen¹². Mindestens ebenso wichtig sind Öffentlichkeitsarbeit und sonstige Maßnahmen, die am subjektiven Bewußtsein der Verkehrsteilnehmer ansetzen.

¹¹ M. Held: Verkehrsmittelwahl der Verbraucher, Beitrag einer kognitiven Motivationstheorie zur Erklärung der Nutzung alternativer Verkehrsmittel, Dissertation an der Universität Augsburg, 1980.

¹² Planungen des Umweltbundesamtes im Rahmen des Modellversuches „Fahrradfreundliche Stadt“ sehen u.a. vor: Integrierte Radwege, Fußwege und Grünachsen; Fahrradwege an bestehenden Straßen; Gestaltung sicherer Einmündungen und Kreuzungen; Radwegeleitsysteme. Die Förderung des Fahrradverkehrs sollte aber nicht zu Lasten der Verkehrsfläche der Fußgänger gehen.

Aus den Veröffentlichungen des DIW

Beiträge zur Strukturforschung

Erscheinen seit 1967. Format DIN A 4.

- Heft 53 **Das Arbeitsplatzpotential, die Besetzung mit Arbeitskräften und deren Anspannung im Konjunkturverlauf.** Eine Analyse der vierteljährlichen Entwicklung von 1960 bis 1976 für die Hauptgruppen der verarbeitenden Industrie in der Bundesrepublik Deutschland. Von Arthur Boneß. 100 S. 1979. DM 48,-.
- Heft 54 **Jährliche nominale Input-Output-Tabellen, Importmatrizen und Investitionsmatrizen für die Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1974.** Von Egon R. Baumgart, Reiner Stäglin, Jörg-Peter Weiß, Hans Wessels und Mitarbeiter. 128 S. 1979. DM 48,60.
- Heft 55 **Vergleich von Präferenzsystem und Präferenzvolumen im Land Berlin und in den übrigen Bundesländern.** Von Kurt Geppert und Kurt Hornschild unter Mitarbeit von Walter Schöning. Betriebliche Fallstudien der Treuarbeit AG, Berlin. 147 S. 1979. DM 89,60.
- Heft 56 **Möglichkeiten und Grenzen der Messung von Einflüssen der Umsatzkonzentration auf industrielle Kennziffern.** Eine empirische Analyse anhand ausgewählter Industriezweige der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1962 bis 1974. Von Rainer Pischner. 80 S. 1979. DM 39,80.
- Heft 57 **Ursachen für die Unterschiede in der Höhe der Versichertenrenten an Frauen und an Männer in der gesetzlichen Rentenversicherung.** Von Ellen Kirner. 135 S. 1980. DM 89,60.
- Heft 58 **Analyse und Prognose der Wohnungsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Bartholmai unter Mitarbeit von Klaus-Dietrich Bedau und Rudi Ulbrich. 161 S. 1980. DM 98,-.
- Heft 59 **Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der DDR von 1936 bis 1978 sowie Schätzung des künftigen Angebotspotentials.** Von Manfred Melzer. 250 S. 1980. DM 124,-.
- Heft 60 **Die Bedeutung des strukturellen Wandels für die Beschäftigung.** Input-Output-Analysen der Beschäftigungswirkungen von Strukturveränderungen der Nachfrage 1962 bis 1976. Von Jochen Schmidt, Reiner Stäglin, Jörg-Peter Weiß und Hans Wessels. 69 S. 1980. DM 36,80.
- Heft 61 **Abschwächung der Wachstumsimpulse.** Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. 288 S. 1981. DM 58,-.
- Heft 62 **Berechnung des industriellen Brutto-Anlagevermögens in den EG-Ländern unter Anwendung einheitlicher Definitionen, Abgrenzungen und Verfahren.** Von Bernhard Seidel unter Mitarbeit von Inge Schweiger. 363 S. 1981. DM 156,80.
- Heft 63 **Triangulation und Blocktriangulation von Input-Output-Tabellen und ihre Bedeutung.** Von Hans Wessels. 124 S. 1981. DM 86,-.
- Heft 64 **Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung der sektoralen Strukturberichterstattung.** Von Bernd Bartholmai, Herwig Birg, Wolfgang Erfeld, Nikolai Lutzky, Horst Mentrup, Friedhelm Plogmann, Hans Joachim Schalk. Koordination: Wolfgang Kirner und Rainer Thoß. 84 S. 1981. DM 44,60.
- Heft 65 **Wertschöpfungsorientierte Umsatzsteuerpräferenz nach dem Berlinförderungsgesetz (Berlin FG).** Erfolgskontrolle und Vorschläge zur Weiterentwicklung. Von Peter Ring. 276 S. 1981. DM 64,-.
- Heft 66 **Handel mit Entwicklungsländern und Beschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft.** Eine vergleichende Analyse für sechs EG-Länder anhand aktueller Import- und Exportströme im Handel mit Industrieprodukten. Von Dieter Schumacher unter Mitarbeit von Karin Hollmann. 84 S. 1981. DM 44,60.
- Heft 67 **Tarifpolitik und europäische Integration.** Von Bernhard Seidel. 176 S. 1981. DM 110,-.
- Heft 68 **Regionale Struktur des Personenverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1975.** Von Henryk Bolik, Dieter Holsken, Heinz Enderlein, Hartmut Kuhfeld, Norman Treinies, Dieter Wilken. Koordination: Heinz Enderlein und Hartmut Kuhfeld. 226 S. 1981. DM 112,-.
- Heft 69 **Staatliche Einflußnahme auf die Baunachfrage.** Eine Analyse für die Jahre 1965 bis 1980. Von Dieter Vesper. 262 S. 1981. DM 89,60.
- Heft 70 **Analyse und Projektion der Personenverkehrsnachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2000.** Von Rainer Hopf, Heilwig Rieke und Ulrich Voigt. 167 S. 1982. DM 98,-.
- Heft 71 **Das Sachvermögen in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland.** Von Bernd Görzig. 101 S. 1982. DM 38,-.
- Heft 72 **Zur Umstellung des internationalen Warenverzeichnisses für den Außenhandel.** Methode zur Umgruppierung vorhandener Datenbestände von der älteren Systematik der UN (SITC, Revised) auf die neue Systematik (SITC, Revision 2). Von Hans Martin Duseberg. 67 S. 1982. DM 36,-.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (0 30) 82 99 10 – Telefax (0 30) 82 99 12 00

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer,

Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Prof. Dr. Rolf Krengel, Dr. Jürgen Müller, Dr. Reinhard Pohl,

Dr. Horst Seidler, Prof. Dr. Reiner Stäglin (kommissarisch), Dr. Wolfgang Watter, Hans-Joachim Ziesing (kommissarisch)

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner

Die Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft. Bearbeitet von Uta Möbius.

Personennahverkehr. Verlagerungspotential zugunsten des nichtmotorisierten Verkehrs. Bearbeitet von Jutta Kloas und Hartmut Kuhfeld.

Verlag: Duncker & Humblot, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41. Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit

Quellenangabe zulässig. Druck: Zippel-Druck Berlin, Muskauer Str. 43, D-1000 Berlin 36.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 100,-, vierteljährlich DM 30,-, Einzelnummer DM 4,-.

Zuzüglich Versandkosten.