

Anlastung externer Kosten im Rahmen der Novellierung der Eurovignetten-Richtlinie vom 27. September 2011

Richtlinie 2011/76/EU vom 27.09.2011 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG (Eurovignettenrichtlinie) über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

Einigung auf EU-Ebene



Die EU-Verkehrsminister und das Parlament haben sich in einem Kompromiss auf die Möglichkeit der Anlastung von externen Kosten im Rahmen der Eurovignetten-Richtlinie für den Straßengüterverkehr geeinigt. Die Eurovignetten-Richtlinie (Wegekostenrichtlinie) sieht erstmals vor, dass Lkw ab 12 Tonnen für Lärm und Schadstoffe Aufschläge bezahlen müssen. Es steht den Staaten frei, davon Gebrauch zu machen und auch Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen einzubeziehen.

Die Maut-Richtlinie 2011/76/EU gilt optional auf allen Autobahnen und transeuropäischen Strecken. Bedingung für die nationale Erhebung von externen Kosten ist die Prüfung und Genehmigung der Berechnungen durch die Europäische Kommission. Danach darf der Schadstoffaufschlag je nach Lkw-Klasse maximal 16 Cent pro Fahrzeug und Kilometer auf Stadtautobahnen, auf Fernstraßen 12 Cent betragen. Der Lärmaufschlag beträgt am Tag maximal 1,1 Cent pro Kilometer in Stadtgebieten und 0,2 Cent pro Kilometer auf Fernstraßen. In der Nacht dürfen zusätzliche Mauten von 2 Cent pro Kilometer in Stadtgebieten und 0,3 Cent pro Kilometer auf Fernstraßen aufgeschlagen werden. In Berggebieten dürfen die Lärm- und Schadstoffaufschläge verdoppelt werden. Der Kompromiss schließt längere Ausnahmen für besonders schadstoffarme Lkw der Euro-Klassen 5 und 6 bis 2013 bzw. 2017 ein (vgl. Anhang IIIb).

Die Berücksichtigung von Staukosten soll nicht wie im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen als zusätzliche Gebühr (on Top), sondern durch eine Spreizung, d.h. es soll ein aufkommensneutraler Aufschlag auf die bisherige Mautgebühr (Infrastrukturkosten) nach Tageszeiten und Verkehrsnachfrage erfolgen. Die ursprüngliche Steigerung auf 500 Prozent über acht Stunden in Tageszeiten mit dem höchsten Verkehrsaufkommen wurde auf eine Kompromisslinie von fünf Stunden und bis zu 175 Prozent gesenkt, Art. 7g Abs. 2 c) u. d). Zu Tageszeiten bzw. auf Strecken ohne Staugefahr müsste die Mautgebühr entsprechend gesenkt werden. Eine verpflichtende Zweckbindung der Mautein-

nahmen für die ökologische Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur wird nicht mehr verfolgt.

Das Europaparlament hatte sich ursprünglich für deutlich höhere Mautaufschläge ausgesprochen.

Revision der Eurovignettenrichtlinie		
Lkw-Maut ab 12 t, optional 3,5 t		
in Cent pro km		
Aufschlag für	 Stadt	 Land
Schadstoffbelastung		
je nach Lkw-Klasse	0-16	0-12
Euro 5	Ausnahme bis 2013	
Euro 6	Ausnahme bis 2017	
Lärm		
Tag	bis 1,1	bis 0,2
Nacht	bis 2,0	bis 0,3
Stau	In Spitzenzeiten plus 175 % für 5 Stunden täglich	

Bewertung der Novellierung

Der ADAC lehnt eine einseitige Belastung des Straßengüterverkehrs ab. Wie auch die Straßengüterverkehrsbranche selbst, versperrt sich der ADAC aber keiner Lkw-Abgabe für Lärm und Luftverschmutzung, wenn andere Verkehrsträger im Güterverkehr ebenfalls einbezogen werden. Zudem sollten bei allen Verkehrsträgern neben den externen auch die internen Kosten (v.a. Infrastrukturkosten) in die Betrachtung einbezogen werden. Bedeutenden Einfluss auf die Kosten der Verkehrsträger haben auch die Subventionen. Bei den Subventionen werden steuerliche Vergünstigungen und Finanzhilfen des Staates zu Grunde gelegt. Erst die Gegenüberstellung der Subventionen und externen Kosten auf der einen Seite, sowie den Einnahmen aus Steuern und Abgaben des Staates auf der anderen, ergibt Kostenwahrheit im Sinne einer Gesamtkostenrechnung.

Diese Chance wurde auf EU-Ebene bislang noch nicht konsequent genug verfolgt, obwohl parallel zu den Überlegungen der EU zwischenzeitlich beispielsweise in Deutschland die Einführung einer Luftverkehrsabgabe sowie lärmabhängige Trassenentgelte bei der Schiene beschlossen wurden.

Zu begrüßen ist das Entfallen von expliziten Staugebühren, die eine ungerechte Verteuerung des Straßengüterverkehrs zur Folge gehabt hätten. Die nun beschlossene Spreizung der bestehenden Infrastrukturgebühren soll weitestgehend aufkommensneutral erfolgen. Durch die Spreizung der Gebühren nach Tageszeiten droht aber eine Verlagerung eines Teils des Verkehrs in die Abend- und Nachtzeiten sowie in die frühen Morgenstunden. Hiervon kann unmittelbar eine akute Verkehrsfährdung durch übermüdete Fahrer ausgehen. Dies könnte die Bemühungen zur Senkung der Verkehrsunfälle konterkarieren. Zudem muss dies auch im Zusammenhang mit dem Ziel der Reduzierung von Lärmbelastung gerade in den sensiblen Nachtzeiten betrachtet werden. Hierauf müsste bei der Umsetzung der Richtlinie auch im Hinblick auf mögliche Ausweichverkehre geachtet werden.

Zudem bleibt abzuwarten, ob in der Praxis eine Verlagerung des Verkehrs in verkehrsrärmere Zeiten und auf weniger beanspruchte Strecken gelingen kann. Wahrscheinlicher ist, dass durch die Verteuerung der Spitzenzeiten und bestimmter Strecken unterm Strich Mehreinnahmen erzielt werden, wenn ein Ausweichen in vielen Fällen nicht möglich ist. In diesem Fall wäre die Spreizung eine verdeckte „Staugebühr“ durch die Hintertür, die der ADAC ablehnt.

ADAC Position Staugebühren

Staukosten sind bei den Verkehrsteilnehmern über die von ihnen getragenen Zeitverluste, Personal- und Betriebskosten bereits vollständig internalisiert. Anders als bei Luftverschmutzung und Lärm entstehen keine gesellschaftlichen (externen) Kosten. Die Anlastung von Verkehrsstaukosten würde auf einen bloßen Abschöpfungseffekt hinauslaufen. Für den Staat würde sogar ein besonders starker Fehlreiz zur Einnahmegewinnung gesetzt.

Durch die Anlastung von Staukosten werden die Gebührenzahler dreifach belastet. Zum einen deshalb, weil ihnen bereits seit Jahren der Gegenwert ihrer Abgaben – nämlich bedarfsgerechte Investitionen in die Straße – vorenthalten werden. Zum anderen zahlen sie auch bereits heute für die daraus resultierenden Engpässe mit ihrer Zeit. Staugebühren würden zusätzlich dazu einen dritten „Strafaufschlag“ darstellen. Dass dies weder gerechtfertigt noch sozial ausgewogen sein kann, liegt auf der Hand.

Das in dem Kompromiss enthaltene Preissystem führt wegen der ungleichen Angebotssituation im Fernstraßennetz zu willkürlichen Unterschieden bei der Belastung des Straßengüterverkehrs. Als unfair dürfte dabei insbesondere empfunden werden, dass bei bedarfsgerechter Infrastruktur die Spreizung niedriger ausfallen müsste, und bei nicht bedarfsgerechtem Zustand besonders hoch. Hinzu kommt, dass Angebot und Zustand der Infrastruktur politische Präferenzen widerspiegeln, da z.B. Neu- und Ausbauprioritäten im heutigen System der Bundesfernstraßenverwaltung und -finanzierung in erster Linie auf politischen Entscheidungen beruhen und nur zweitrangig auf verkehrlichen bzw. volkswirtschaftlichen Erwägungen.

Konsequenterweise müsste jede Investitionstätigkeit, die zu einer Kapazitätserweiterung führt, zu einer Veränderung der Spreizung in den betroffenen Netzabschnitten führen. Gleichzeitig belasten weitere zusätzliche Gebühren diejenigen, die auf nicht ausgebauten Netzabschnitten weiterhin im Stau stehen müssen. Den hieraus resultierenden massiven Ausbauforderungen an den Staat steht dessen starker Anreiz entgegen, eine Kapazitätserweiterung zugunsten höherer Gebühreneinnahmen zu unterlassen. In der Folge wird sich die politische Einflussnahme auf bestimmte Ausbauprioritäten noch verstärken.

Staugebühren können ohnehin nur dann eine Lenkungswirkung entfalten, wenn ein alternatives Verhalten möglich ist. Wenn die Ausweichalternative nicht besteht, kann es per se nur zu einem Abschöpfungseffekt kommen. Denn die Alternative zur „Fahrt“ liegt in diesem Fall nur in der aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht optimalen Alternative des „Fahrtverzichts“.

Vielerorts könnten Stau – und damit auch unnötige Umweltbelastungen – bereits heute vermieden werden, wenn nur ein Teil der existierenden Abgaben des Straßenverkehrs zweckgebunden und bedarfsgerecht für den Ausbau und die Optimierung der Straßeninfrastruktur verwendet würden. Ein wesentlicher Konstruktionsfehler der „Eurovignetten-Richtlinie“ ist und bleibt, dass diese zwar die Umlegung der vollen Infrastrukturkosten (künftig zuzüglich der Einnahmen aus den Aufschlägen für externe Kosten), aber keine funktionierende Zweckbindung der Einnahmen für den Ausbau, Erhalt bzw. die Vermeidung von negativen Effekten

des Straßenverkehrs vorsieht. Damit ist nicht nur die Akzeptanz von Gebühren sondern auch die langfristige Finanzierung der Infrastruktur gefährdet. Der Bereitsteller der Infrastruktur kann mit einer gezielten Unterversorgung seine Einnahmen über hohe Stauaufschläge zudem maximieren.

ADAC Position zur Anlastung von Unfallkosten

Den Unfallkosten fällt in vielen Studien geradezu eine überragende Rolle bei der Bemessung der externen Straßenverkehrskosten zu. Ein Grund ist, dass durch Hinzurechnung dieses Kostenfaktors oftmals erst ein berücksichtigungswürdiges Delta zwischen den externen Kosten der Straße und denen der Schiene im Personenverkehr entsteht. Beispielsweise bei INFRAS 2007 für Allianz pro Schiene et al:

Externe Kosten in Euro je 1000 Pkm	Pkw	Schiene
Unfälle	37,0	0,9
Ökologische Faktoren		
Lärm	5,1	6,8
Luftverschmutzung	3,9	2,6
Klimakosten	8,6	0,8
Natur und Landschaft	2,5	0,4
Vor- und Nachgelagerte Prozesse	3,6	6,7
Zusatzkosten in städtischen Räumen	1,0	3,0
Durchschnittskosten mit Unfällen	61,6	21,2
<i>Gesamtkosten in Mio. Euro</i>	53.021	1.085
Durchschnittskosten ohne Unfällen	24,7	20,3

Nach INFRAS Tabelle S-2 Durchschnittskosten 2005, S. 7

Die externen Unfallkosten werden in der Regel aus Verwaltungskosten, Produktionsausfällen und externen Behandlungskosten gebildet. Den größten Kostenfaktor bildet darüber hinaus die Einbeziehung eines Risk Value für die Kompensation menschlichen Leids und Trauer. Bei der Feststellung externer Unfallkosten variieren die Werte aufgrund des Risk Value erheblich, je nachdem welche Kalkulationsgrundlage für ein Todesopfer bzw. die

menschliche Unversehrtheit zugrunde gelegt wird. Die Bewertung der immateriellen Kosten beruht auf einem Zahlungsbereitschaftsansatz (willingness to pay). Bei diesem Ansatz wird ein fiktiver Wert ermittelt, der den Betrag angibt, den Personen bereit wären zu zahlen, um ihre eigene Sicherheit oder die anderer zu verbessern. Beispielsweise beträgt der bei der INFRAS Studie verwendete Wert 1,5 Millionen Euro pro Todesfall. Kaufkraftbereinigt steigt dieser Wertansatz für Deutschland auf 1,634 Mio. Euro. Der kaufkraftbereinigte Wertansatz (Risk Value) für einen Schwerverletzten liegt bei 212.426 und einem Leichtverletzten bei 16.304 Euro. Damit liegen die Wertansätze bis zu viermal so hoch wie bei Berechnungen der BAST. Andere Studien haben den Risk Value nicht als extern definiert und auf die Einrechnung verzichtet (z.B. UNITE, GRACE).

Ein Grund hierfür ist, dass die Ergebnisse von empirischen Erhebungen zur Zahlungsbereitschaft eine große Bandbreite aufweisen. Dementsprechend verbleibt eine erhebliche Unsicherheit bei der Bewertung der immateriellen Kosten. Dies wirkt sich aufgrund der großen Bedeutung der immateriellen Kosten an den Gesamtunfallkosten auch insgesamt auf deren Zuverlässigkeit aus. Kalkulationen, die auf Zahlungsbereitschaftsansätzen fußen, können zudem zum Ausweis überhöhter Kosten führen.

Ohne Frage stellen Verkehrsunfälle mit schweren körperlichen Verletzungen schlimme Einschnitte in das Leben der Betroffenen dar. Die Entscheidung darüber, ob immaterielle Unfallschäden wie menschliches Leid externe Kosten darstellen, ist aber ein kompliziertes methodisch-konzeptionelles Problem. Der Ansatz immaterieller Schäden und damit die Höhe der externen Unfallkosten hängen wesentlich davon ab, ob sie aus Sicht des einzelnen Verkehrsteilnehmers oder des Verkehrsträgers betrachtet werden. Grundsätzlich sind die Kosten als externe Kosten anzusehen, für die nicht der Verkehrsträger selbst, sondern die Allgemeinheit aufkommt. Dies bedeutet für die Unfallkosten, dass alle diejenigen Kosten internalisiert sind, die innerhalb des betreffenden Verkehrsträgers getragen werden. In einer solchen Betrachtung zählen hierzu auch die Kosten immateriellen Leides, wenn sie von den Verkehrsteilnehmern innerhalb des Verkehrsträgers bei ihrer Konsumententscheidung antizipiert wurden und bei Eintreten des Unfalls selbst und nicht von der Allgemeinheit getragen werden. Zwar dürfte eine nicht unerhebliche Zahl der Verkehrsteilnehmer die Risiken in bestimmten Situationen unterschätzen, sodass zumindest ein Teil des Risk Value als extern betrachtet werden kann. Andererseits ist es aber weltfremd davon auszugehen, dass die Verkehrsteilnehmer sich

überhaupt kein Bild von den Gefahren des Straßenverkehrs machen würden.

Auch sollten die in Deutschland vorhandenen differenzierten Unfallstatistiken verwendet werden. Hierdurch können – anders als in vielen anderen europäischen Ländern – Unfallopfer, die durch das Fehlverhalten von Radfahrern und Fußgängern zu Schaden gekommen sind, identifiziert werden.

Folgt man der Logik der Anlastung externer Kosten, ist es darüber hinaus nicht nachzuvollziehen, warum selbst zugefügte Verletzungen, d.h. Eigenunfälle, externe Kosten für Trauer und Schmerz zugewiesen werden sollen. Hier liegen Verursacher- und Geschädigtenseite in vollständiger Deckung.

Ebenfalls als internalisiert zu betrachten sind die durch Haftpflichtzahlungen getragenen Kosten. Krankenkassenzahlungen wiederum stellen zwar eine Transferzahlung zur Deckung von Unfallkosten (medizinische Behandlung) dar, sie speisen sich jedoch nicht nur aus den Zahlungen der Verkehrsteilnehmer, sondern auch aus denen anderer Beitragszahler. Ihre Behandlung in der Berechnung externer Kosten ist daher komplizierter. Es erscheint sinnvoll, die Krankenkassenzahlungen, da man sie methodisch und praktisch nicht in Beiträge der Verkehrsteilnehmer und Zahlungen der Gemeinschaft der Beitragszahler aufteilen kann, separat als zusätzliche Information auszuweisen.

Ferner kritisch zu sehen ist die Hochrechnung von Opferzahlen und deren Berücksichtigung. Zum Beispiel unterstellt INFRAS bei den in die polizeilichen Unfallstatistik einfließenden Opferzahlen eine erhebliche Dunkelziffer nicht erfasster Verletzungen (Die Zahl der Leichtverletzten wird um den Faktor 2,92 und der Schwerverletzten um den Faktor 1,3 erhöht) und sogar von Todesfällen (Faktor 1,05). Alleine diese Hochrechnungen machen 17,5 % der insgesamt für den Straßenverkehr ermittelten externen Kosten aus. Als Gründe für die Hochrechnung werden genannt:

- Nichterkennen der Verletzung
- Bagatellverletzungen bzw. fälschliche Annahme einer solchen
- Umgehung der polizeilichen Erfassung

Besonders die Hochrechnung der Leicht- und Schwerverletzten verursacht unter Zugrundelegung der genannten Wertansätze mit über 13 Mrd. Euro enorme zusätzliche externe Kosten. Es erscheint fraglich, ob die Bewertung von Bagatellverletzungen, wie Hautabschürfungen, Beulen oder leichten Prellungen oder gar nicht erkannten Verletzungen mit über 16.000 Euro gerechtfertigt ist. Hierdurch

steigen die der Straße angelasteten Kosten um 9,4 Mrd. Euro.

Aus den genannten Gründen sollte auf die Einbeziehung des Risk Values verzichtet werden. Zumindest sind andere Tatbestände für den Risk Value zu fordern.