

I. Ausgangslage

Die Diskussion um die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs reicht in der EU bis zum „Grünbuch über faire und effiziente Preise im Verkehr“ zurück. Gemeint sind Umwelt-, Gesundheits- und Staukosten des Verkehrs, die nicht der Nutzer sondern die Gesellschaft trägt. Unter Internalisierung wird der Versuch verstanden, diese Kosten monetär zu bestimmen und den Verkehrsteilnehmern anzulasten.

Die EU-Kommission verfolgt dabei derzeit primär eine Anlastung bei der Straße.

Der ADAC sieht in dem theoretischen Konstrukt der „Internalisierung externer Kosten“ keinen sinnvollen Ansatz zur Reduktion der negativen Effekte des Verkehrs. Vielmehr scheint die Erzielung zusätzlicher Staatseinnahmen aus Gebühren im Zentrum zu stehen. Geschädigte haben damit weder einen Anspruch auf Abhilfe noch erscheint es wahrscheinlich, dass die Einnahmen zur Vermeidung von negativen externen Effekten eingesetzt würden.

Der einseitige Ansatz, nur auf die externen Kosten des Verkehrs abzustellen und die Nutzen auszublenden, gefährdet zudem die Funktion der Mobilität als Motor unserer Wirtschaft und Gesellschaft. Durch Verteuerung und dirigistische Maßnahmen drohen auf Grund der hohen Wichtigkeit des Straßenverkehrs für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozesse in Deutschland und Europa Wohlfahrtsverluste.

Viel sinnvoller als über neue Gebühren nachzudenken, wäre es mit entsprechenden Maßnahmen – z.B. im Bereich der Technik – den erfolgreichen Weg der Reduktion der negativen Folgen des Straßenverkehrs fortzusetzen und dabei entsprechend der Ansätze des Wirtschaftsnobelpreisträgers Coase die jeweils volkswirtschaftlich kosteneffizienteste Maßnahme zu ergreifen.

II. Thesen

These 1: **Die gezielte Förderung technischer Innovation, die Engpassbeseitigung bei der Infrastruktur, Verkehrsmanagement sowie die konsequente Fortentwicklung des bestehenden Regulierungsrahmens sind wirksamer als neue Gebührenmodelle.**

Begründung: Preiserhöhungen in Form von Lenkungsabgaben sind nicht das Mittel der Wahl zur Reduzierung negativer Effekte. Der tatsächliche Lenkungseffekt steht oftmals in keinem Verhältnis zu den zusätzlichen Belastungen, sodass eine Internalisierungsstrategie über Gebühren angesichts des hohen volkswirtschaftlichen Nutzens des Straßenverkehrs die Gefahr realer Wohlfahrtseinbußen mit sich bringt.

Dagegen belegen die großen Erfolge der letzten Jahre bei den umweltschädlichen Einflüssen und dem Rückgang der Verkehrstoten im Straßenverkehr die Effizienz von technischen Innovationen (z.B. ABS/ESP, Partikelfilter) und die Wirksamkeit ordnungsrechtlicher Regulierung (Euronormen). Überfällige Kapazitätserweiterungen führen zur Verringerung von Staukosten und entfalten größeren gesellschaftlichen Nutzen als etwa die Reduktion des Verkehrs.

Forderung: Statt fiktive Kosten anzulasten, sollten die negativen Folgen des Verkehrs durch umwelt- und sicherheitswirksame sowie infrastrukturelle Maßnahmen weiter wirksam reduziert werden.

These 2: Die Methodik zur Ermittlung der externen Kosten weist weiterhin viele Defizite auf.

Begründung: Einige negative Auswirkungen des Verkehrs, wie zum Beispiel Lärm, Flächenzerschneidung und -zerstörung sowie Klimaänderung, lassen sich nur schwer monetär berechnen, da es für den Erhalt von Lebens- und Umweltqualität in dieser Hinsicht keinen Marktpreis gibt. Eine ökonomisch befriedigende Bewertung ist ohne funktionierenden Markt aber systematisch unmöglich. Eine vollständige Erfassung und Zuordnung aller Effekte, insbesondere der Umwelt- und Gesundheitseffekte, ist kaum denkbar. Vorliegende Berechnungen weichen stark voneinander ab, da sie sich auf höchst verschiedene Methoden und Basisdaten gründen.

Forderung: Da eine Preisfestsetzung bei den meisten externen Effekten nicht nach objektiven Wertmaßstäben erfolgen kann, sollte auf eine monetäre Anlastung verzichtet werden.

These 3: Eine einseitige Anlastung der externen Kosten im Straßenverkehr führt zu Wettbewerbsverzerrungen und widerspricht dem Gedanken der Kostenwahrheit im Verkehr.

Begründung: Die einseitige Anlastung der externen Kosten beim Verkehrsträger Straße würde zu neuen Wettbewerbsverzerrungen führen. Schon heute weist die Straße eine viel höhere Deckung der Wegekosten auf als die anderen Landverkehrsträger – was vielfach bei der Diskussion um „ungedekte Kosten“ des Verkehrs ausgeblendet wird. Die Straßeninfrastruktur bedarf im Gegensatz zur Schiene keiner Subventionierung durch die Allgemeinheit. Müsste die Schiene nach den gleichen Kriterien, wie bei der Straße gefordert, für alle Infrastruktur- und externen Kosten aufkommen, wäre sie in keinerlei Hinsicht mehr wettbewerbsfähig.

Forderung: Um Kostenwahrheit im Verkehr zu garantieren, müssten die der Allgemeinheit entstehenden Kosten und Nutzen aller Verkehrsträger transparent gemacht werden. Hierzu zählen insbesondere Subventionen für die Infrastruktur.

These 4: Die Autofahrer beteiligen sich über Abgaben sowie durch Regulierungsmaßnahmen bereits massiv an den externen Kosten.

Begründung: Auf die Quantifizierung der den Verkehrsträgern zuzuordnenden Einnahmen und ihre Gegenüberstellung zu den Kosten darf nicht verzichtet werden. Die jährlichen fiskalischen Leistungen des Straßenverkehrs in Deutschland in Höhe von rund 53 Mrd. Euro, die eine Überdeckung der internen Kosten um ein Vielfaches darstellen, stellen schon heute die Internalisierung externer Kosten sicher. Daneben erfolgt eine Internalisierung auch über Ordnungsrecht, z. B. über die Festlegung von Emissionsgrenzwerten (Euronorm), da die Kosten der Emissionsvermeidung von den Verursachern (z.B. durch erhöhte Investitionskosten oder additive Umweltschutzmaßnahmen) zu tragen sind.

Forderung: Die Befassung der EU-Kommission mit dem Thema externe Kosten bietet grundsätzlich die Chance für eine echte Gesamtkostenrechnung im Verkehrssektor. Erst wenn der gesamte Saldo aus Nutzen, Leistungen und Kosten negativ ausfällt, sollte der Staat in den Verkehrssektor lenkend eingreifen.

These 5: Eine Verkehrsverlagerungsstrategie, die nur auf der Anlastung von externen Kosten basiert, muss scheitern.

Begründung: Die Vorstellungen zur Lenkungswirkung von externen Kosten fußen überwiegend auf nicht realistischen Annahmen zu den Entwicklungsmöglichkeiten des Schienenverkehrs. Selbst wenn eine unrealistisch hohe Substitutionsbereitschaft bei den Nutzern bestünde, könnten die Kapazitäten der Schiene nicht schnell genug wachsen, um das steigende Transportvolumen im Güter- und Personenverkehr abzufangen. Die Straße wird zukünftig angesichts der Entleerung ländlicher Regionen noch stärker als heute zur Sicherstellung der Erreichbarkeit unersetzlich sein. Kapazitätsanpassungen sind dort vergleichsweise kostengünstiger realisierbar als bei anderen Verkehrsträgern.

Forderung: Statt einzelne Verkehrsträger gegeneinander auszuspielen, sollte eine bessere Vernetzung der Verkehrsangebote angestrebt werden. Die jeweiligen Stärken der Verkehrsträger müssen gefördert und nicht zugunsten ideologischer Wunschvorstellungen einseitig geschwächt werden.

These 6: Vom Nutzen des Straßenverkehrs profitiert unsere gesamte Gesellschaft, weshalb bei einer Betrachtung gesellschaftlicher Kosten der gesellschaftliche Nutzen gegenübergestellt werden muss.

Begründung: Befürworter des Verursacherprinzips machen es sich zu einfach, wenn sie die Straßennutzer für die externen Folgekosten des Verkehrs alleine verantwortlich machen. Verkehrsleistungen sind in wirtschaftliche Wertschöpfungsprozesse ebenso fest integriert wie in den Alltag der Menschen. Wie ein Netz überlagern sie die Erzeugung, Verbrauch und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen. Sie bilden die Voraus-

setzung für Produktivitätsgewinne aus räumlicher Arbeitsteilung und erweitern die Aktivitätsspielräume der privaten Haushalte. Praktisch sämtliche Haushalte und Produktionsstätten von Unternehmen sowie die ganz überwiegende Mehrzahl der Einzel- und Großhandelsgeschäfte werden direkt oder indirekt über die Straße erschlossen und mit Waren und Dienstleistungen versorgt. Anders gesprochen partizipiert nahezu jedermann als Nutznießer von den positiven Effekten des Straßenverkehrs und ist damit direkt oder indirekt auch Verursacher dessen negativer Effekte, indem er Verkehrsleistungen direkt oder indirekt nachfragt.

Forderung: Statt einseitig auf die Vermeidung von Verkehr über höhere Kosten zu setzen, sollten alternative Maßnahmen geprüft werden, die oftmals volkswirtschaftlich bessere Nutzen-Kosten-Verhältnisse bieten.

III. Fazit

Fazit 1: Zur Reduzierung der negativen Effekte des Verkehrs sollten technische Innovationen gefördert, die Infrastruktur bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt und der Regulierungsrahmen optimal genutzt werden.

Fazit 2: Auf die Anlastung externer Kosten sollte aufgrund der bestehenden methodischen Defizite verzichtet werden.

Fazit 3: Keine Stigmatisierung eines Verkehrsträgers durch „Vorreiterrolle“. Schon heute beteiligen sich die Autofahrer massiv an den externen Verkehrskosten.

Fazit 4: Durch Mobilitätsverteuerung drohen gesellschaftliche Wohlstandsverluste. Die Frage möglicher Auswirkungen der vorgeschlagenen Internalisierungsszenarien auf die arbeitsteilige Wirtschaft und die Entwicklung der Beschäftigung muss deutlicher in der Diskussion berücksichtigt werden.

Fazit 5: Verkehrspolitische Strategien, die lediglich Verkehrsverlagerung und Verkehrsverteuerung zum Ziel haben, führen zu keiner Reduzierung der negativen Effekte des Verkehrs.

Fazit 6: Der gesellschaftliche Nutzenaspekt des Straßenverkehrs muss bei der Betrachtung der Kosten des Verkehrs stärker beachtet werden.

Impressum

ADAC e.V., Ressort Verkehr Fax (089) 76 76 45 67
Am Westpark 8 · 81373 München E-Mail: verkehr.team@adac.de