

N. St. C.
N. St. d.

Harmonisierung und Lenkung - Facetten der deutschen und der EG-Straßengüterverkehrspolitik in den 90er Jahren

VON GERD ABERLE

1. Das Problem

Der im Dezember 1988 vom Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn verabschiedete Wirtschaftsplan für 1989 sieht einen Anstieg des Bilanzverlustes auf 4,7 Mrd. DM vor gegenüber rd. 3,9 Mrd. DM im Jahre 1987. Diese dramatische Negativentwicklung bei der die bundesdeutsche Verkehrspolitik überaus stark beeinflussenden wirtschaftlichen Situation der Deutschen Bundesbahn resultiert aus drei Effekten:

- dem weiter voranschreitenden Güterstruktureffekt mit rückläufigen oder stagnierenden eisenbahnaffinen Gütern bei gleichzeitigem deutlichen Wachstum der hochwertigen und eine hohe Transportqualität fordernden Halb- und Fertigprodukte;
- dem weiter vordringenden Logistikeffekt, welcher in der Tendenz aufgrund seiner hohen transportspezifischen Anforderungen durch die veränderten Logistikkonzeptionen der verladenden Wirtschaft den Güterstruktureffekt verstärkt;
- der weiterhin besorgniserregenden Schwäche der Bahn im grenzüberschreitenden Güterverkehr; 1987 transportierte die Bahn mit rd. 54 Mio. t noch nicht einmal den Wert von 1965 mit damals 55,3 Mio. t, während im gleichen Zeitraum der Straßengüterverkehr seinen Wert von 24,3 Mio. t (1965) auf 140 Mio. t steigern konnte. Im ersten Halbjahr 1988 stieg der grenzüberschreitende Verkehr beim Straßengüterverkehr um weitere 12%, während es bei der Deutschen Bundesbahn nur (aber immerhin) 5,3% waren;
- dem sich verschärfenden Preiswettbewerb bei den verbleibenden Massengütern zwischen der Bahn und der Binnenschifffahrt mit der Folge nicht nur von mengen-, sondern auch frachtniveaubedingten Erlösrückgängen sowie
- den trotz intensiver Rationalisierungsbemühungen immer noch wesentlich zu hohen Produktionskosten der Bahn.

Alle vorliegenden prognostischen Aussagen zur Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der Bahn in den kommenden Jahren sind übereinstimmend ungünstig, unabhängig davon, ob sie sich auf die Bilanzverluste, die erforderlichen staatlichen erfolgswirksamen und erfolgsneutralen Zuwendungen oder auf die Verschuldungslage beziehen. Gleichzeitig wächst das Transportaufkommen im Güter- und Personenverkehr ständig. Der Individualverkehr (Pkw-Fahrleistungen) hat Ende 1986 bereits die dem Bundesverkehrswegeplan 1985 zugrundeliegenden Prognosewerte für 2000 erreicht; auch der Straßengüterverkehr wird eine wesentlich positivere Entwicklung zu verzeichnen haben als in den (bereits sehr optimi-

Anschrift des Verfassers:

Prof. Dr. Gerd Aberle
Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre I der
Justus-Liebig-Universität Gießen
Licher Straße 62
6300 Gießen

stischen) Vorhersagen geschätzt. Parallel hierzu nehmen die Engpaßerscheinungen im Straßennetz mit täglichen durchschnittlichen Verkehrsmengen auf wichtigen Autobahnstrecken von 50.000 bis über 100.000 Fahrzeugen/Tag zu. Kapazitätserweiterungen des bestehenden Fernstraßennetzes, auch nur der (kapazitätspolitisch sehr wichtige) Ausbau auf drei Richtungsfahrschienen, stoßen auf außerordentliche Planungswiderstände, allgemeine Ablehnung politischer Mandatsgruppen und auf Finanzierungsschwierigkeiten. Als Folge muß gegenwärtig von Planungs- und Planungsimplementierungszeiten von rd. 20 Jahren ausgegangen werden.

Angesichts solcher Rahmenbedingungen ist es durchaus nicht überraschend, wenn die bundesdeutsche Verkehrspolitik sich der Frage öffnet, ob die Marktkräfte, welche den Straßengüterverkehr so nachhaltig stützen, stärker als in der Vergangenheit durch Steuerungseingriffe beeinflusst werden sollten. Denn daß seit Jahrzehnten der Straßengüterverkehr ordnungspolitisch gelenkt wird mit dem Ziel der Stützung der Eisenbahn, steht außer Zweifel, auch wenn dies in der allgemeinen Öffentlichkeitsdiskussion kaum wahrgenommen wird. Gerade *Rainer Willeke* hat auf diese vielfältigen Interventionen immer wieder nachdrücklich hingewiesen.¹⁾ Diese Eingriffe reichen vom Sonntagsfahrverbot über eine straffe Kapazitätsregulierung im gewerblichen binnenländischen Straßengüterfernverkehr, die sogar 1975 vom Bundesverfassungsgericht als zulässig zum Schutz des höherwertigen Rechtsgutes Wagenladungsverkehr der Bahn erklärt wurde, bis hin zu den Genehmigungsansuchen für die Straßengüterfernverkehrstarife und die Diskussionen über höchstzulässige Maße und Gewichte sowie letztlich bis hin zu den Subventionen des kombinierten Verkehrs Schiene-Straße.

2. Das Harmonisierungsproblem in der EG-Straßengüterverkehrspolitik

Ein funktionsfähiger Leistungswettbewerb im Straßengüterverkehr setzt voraus, daß keine künstlichen Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen.²⁾ Aufgrund der in den einzelnen EG-Staaten sehr unterschiedlichen Besteuerungsprinzipien und Steuersätze für den Straßengüterverkehr sowie abweichender Verfahren der Verrechnung von Straßeninfrastrukturkosten („Wegekosten“) ergeben sich stark abweichende Belastungen durch die sog. „künstlichen Kosten“;³⁾ hierzu zählen vor allem die Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuern sowie erhobene Straßenbenutzungsabgaben. Vorrangig betroffen ist von solchen Wettbewerbsverzerrungen zunächst nur der grenzüberschreitende Verkehr; erst bei Einführung der durch das EuGH-Urteil vom 22. Mai 1985⁴⁾ vorgeschriebenen Kabotageregelung in Verbindung mit der ab 1993 geltenden Beseitigung quantitativer Obergrenzen des EG-Gemeinschafts-

1) *Willeke, R.*, „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *ORDO*, Bd. 28, 1977, S. 155 ff., derselbe: Interventionspiralen in der deutschen Verkehrspolitik, in: *Cassel, D. u. a.* (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Konzeption und Wirklichkeit, Stuttgart 1972, S. 316 ff.

2) Vgl. hierzu auch *Aberle, G.*, Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart-Berlin 1980, S. 40 ff.

3) Vgl. *Sprung, R.*, Die Bestimmungen über die Beseitigung von Verzerrungen des Wettbewerbs im Vertrag über die EWG, in: *Finanzarchiv*, Bd. 20, 1959/60, S. 201 ff.

4) Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83; das Urteil ist u. a. abgedruckt in: *Basedow, J.* (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, Bd. 16 der Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht, Tübingen 1987, S. 159-227.

kontingents werden solche fiskalisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen auch auf den bundesdeutschen Straßengüterverkehrsmarkt voll durchschlagen. Die sich bereits gegenwärtig aufgrund der EG-weiten Steuerbefreiungsabkommen und der Tank-Freimengenregelung von (derzeit) 2001 identifizierbaren Verzerrungstatbestände zu Lasten des deutschen Straßengüterverkehrs werden als vergleichsweise wenig bedeutsam erachtet.⁵⁾

Die Quantifizierung der Wettbewerbsverzerrungen als Folge sehr unterschiedlicher fiskalischer Sonderbelastungen kann sinnvollerweise nur im Rahmen einer dynamischen und empirisch abgesicherten Betrachtungsweise erfolgen. Ein solches Vorgehen geht von den (empirisch erfaßten) tatsächlichen EG-weiten Fahrleistungen der nationalen Fahrzeugflotten aus und berücksichtigt neben den gezahlten Kraftfahrzeugsteuern im Heimatland (Ursprungsland) die Tankerfordernisse in den Staaten, in denen die Fahrleistungen erbracht werden, dort also die Mineralölsteuerzahlungen. Weiterhin werden die entsprechend den Fahrtrelationen gezahlten speziellen Straßenbenutzungsabgaben einbezogen wie auch Steuererstattungen, insbesondere bei der Kraftfahrzeugsteuer bei Auslandsfahrten, sofern dies in den nationalen Gesetzen vorgesehen ist. Eine solche Vorgehensweise ist entscheidend problemgerechter als die Quantifizierung der fiskalischen Wettbewerbsverzerrungen in statischer Betrachtungsweise, bei der lediglich die Steuersätze auf Mineralöl und für das Halten von Fahrzeugen miteinander verglichen werden.

Im Jahre 1987 sind von der Prognos AG die bei dynamischer Betrachtungsweise errechenbaren Unterschiede in den „künstlichen Kosten“, also von kraftfahrzeugspezifischen Sonderabgaben, analysiert worden.⁶⁾ Hiernach werden die bundesdeutschen Straßengüterverkehrsbetriebe vergleichsweise am stärksten durch die „künstlichen Kosten“ betroffen; bezogen auf einen 38-t-Sattelzug und je Jahr ergeben sich nach diesen Rechnungen bei den „künstlichen Kosten“ Belastungsunterschiede im grenzüberschreitenden Verkehr von DM 17.650,— bzw. DM 17.900,— gegenüber niederländischen bzw. dänischen Fahrzeugen.⁷⁾ Der Anteil der „künstlichen Kosten“ an den Gesamtkosten erreicht bei deutschen 38-t-Fahrzeugen, die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt werden, 17,5%; bei den Niederländern als wichtigsten Konkurrenten sind es nur 6,1%, bei den dänischen Fahrzeugen lediglich 7,8%.

Die EG-Kommission hat fast 20 Jahre ohne Erfolg versucht, diese fiskalischen Wettbewerbsverzerrungen durch Angleichung der Steuersätze im Sinne eines harmonisierten Nationalitätsprinzips zu beseitigen.⁸⁾ Der EG-Verkehrsministerrat war jedoch nicht in der Lage, einen Konsens zu erzielen. Diese Konsensunfähigkeit wurde insbesondere auch durch eine starre ablehnende Haltung der bundesdeutschen Verhandlungsseite wesentlich begünstigt; ein zen-

5) Dies resultiert daraus, daß in Grenznähe ansässige deutsche Straßengüterverkehrsunternehmer ebenfalls im Ausland tanken können bzw. Dreiecksverkehre durchführen. Nur in bestimmten Relationen, etwa im Verkehr von und zu den Seehäfen ergeben sich für niederländische Fahrzeuge und damit auch niederländische Häfen Wettbewerbsvorteile zu Lasten der deutschen Seehäfen.

6) *Prognos AG*, Ursachen, Ausmaße und Auswirkungen unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenkraftverkehr, hier insbesondere Bd. 2: Marktsituation im internationalen Güterkraftverkehr und Bedeutung staatlicher Wettbewerbseinflüsse, S. 35 ff., Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Basel 1987.

7) Aufgrund der Kraftfahrzeugsteuer-Progression sind die Belastungsdifferenzen beim 40-t-Lastzug um durchschnittlich 500 bis 850 DM größer.

8) Vgl. etwa *EG-Kommission*, Vorschlag für eine erste Richtlinie zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuern für Nutzfahrzeuge, ABl Nr. C 95 vom 21. 11. 1968.

traler Beweggrund war dabei immer wieder die bei einer Reduzierung der Kraftfahrzeugsteuer behauptete zusätzliche Gefährdung der Deutschen Bundesbahn sowie die angeblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen der Bahn und dem Straßengüterverkehr durch ungleiche Belastungen mit Wegekosten. Verkehrslenkende politische Überlegungen sind somit traditioneller Bestand langjähriger Harmonisierungsdiskussionen.

3. Der Harmonisierungsvorschlag der EG-Kommission: Nationalitäts- und Territorialitätsprinzip

Aufgrund der Mailänder Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs vom 29. Juni 1985⁹⁾ und des ihnen zugrundeliegenden Weißbuches der EG-Kommission¹⁰⁾ hat die Kommission ab Sommer 1987 mehrere Vorschläge zur Steuerharmonisierung vorgelegt, die auch speziell die „künstlichen Kosten“ des Straßengüterverkehrs betreffen. Sie zeichnen sich durch einen recht interessanten Dualismus in der Harmonisierungsmethodik aus.

Zunächst sollen – so der Vorschlag im sog. *Cockfield-Papier*¹¹⁾ – die Steuersätze auf Vergaser- und Dieselmotoren EG-weit angeglichen werden; bei Dieselmotoren beträgt der Zielwert 177 ECU/1.000 Liter. Hier handelt es sich somit um die Anwendung eines harmonisierten Nationalitätsprinzips (Ursprungslandprinzips). Dieser Vorschlag ist bislang nicht auf öffentlich geäußerte Ablehnung gestoßen; in der Bundesrepublik Deutschland deutet die Herausnahme der Dieselmotorenbesteuerung aus der beträchtlichen Mineralölsteueranhebung zum 1.1.1989 und die kompensatorische Anhebung der Kraftfahrzeugsteuer bei Diesel-Pkw auf eine politische Akzeptanz, zumal hier die Effektivbelastung bei Dieselmotoren mit 216 ECU noch wesentlich über der EG-Zielgröße liegt.

In einem weiteren Schritt hat die EG-Kommission mit ihren Vorschlägen vom 10.12.1986¹²⁾ und 8.1.1988¹³⁾ zur Harmonisierung der künstlichen Sonderbelastungen des Straßengüterverkehrs das Territorialitätsprinzip gewählt. Dieser Übergang vom früher verfolgten Nationalitätsprinzip zum Bestimmungslandprinzip resultiert aus der Erkenntnis der Kommission, daß politische Harmonisierungserfolge bei den fiskalischen Sonderbelastungen des Straßengüterverkehrs unter Einbezug der Kraftfahrzeugsteuer und der in einigen Staaten erhobenen Straßenbenutzungsabgaben (Italien, Frankreich, Spanien) nur mit diesem Prinzip zu erwarten sind.¹⁴⁾ Dieser politisch motivierte second best-approach ist jedoch auch und gerade unter ökonomischen Gesichtspunkten wenig befriedigend. Bevor hierauf eingegangen wird, sollen zunächst die wichtigsten Elemente des von der EG-Kommission vorgeschlagenen Territorialitätsprinzips als Harmonisierungsregel skizziert werden.

9) Erklärung der Tagung vom 28./29.6.1985 in Mailand, abgedruckt im Bulletin der EG, Ausgabe 6-1985, Nr. 1.2.5.

10) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM(85) 310 endg.

11) Als offizielles Kommissionspapier vorgelegt: KOM(87) 327 endg./2 vom 21. August 1987.

12) Ausschaltung der Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen im Güterkraftverkehr. Untersuchung über Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern und Straßenbenutzungsabgaben. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 10.12.1986, KOM(86) 750 endg. vom 10.12.1986.

13) *EG-Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, KOM(87) 760 endg. vom 8.1.1988.

14) Vgl. auch *Erdmenger, J.*, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Verkehrspolitik. in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 59. Jg. 1988, S. 193.

- Das Territorialitätsprinzip, das dem finanzwissenschaftlichen Bestimmungslandprinzip bei der (Umsatz-)Steuererhebung entspricht,¹⁵⁾ soll für schwere Nutzfahrzeuge (ab 12 t Gesamtgewicht) gelten, wobei EG-einheitlich als Steuerbemessungsgrundlage für die Kraftfahrzeugsteuer das höchstzulässige Gesamtgewicht dieser Fahrzeuge gelten soll.
- In Abhängigkeit von der Benutzung der nationalen Straßen durch diese Fahrzeuge der verschiedenen EG-Heimatländer werden - etwa mit der Bezugsbasis Tonnenkilometer - die jährlich von den Fahrzeugflotten der EG-Staaten im Zulassungs- und im EG-Ausland abgewickelten Fahrleistungswerte ermittelt.
- Diese Fahrleistungswerte werden mit den Wegekosten der jeweils befahrenen Straßensysteme in den EG-Staaten gewogen und für jedes Zulassungsland summiert. Hieraus ergeben sich die Sollabgaben für die Fahrzeugflotte jedes EG-Staates.
- Diesen Sollabgaben werden die Ist-Abgaben gegenübergestellt. Sie setzen sich zusammen aus den gezahlten (und nach EG-Vorschlag harmonisierten) Mineralölsteuern, den gezahlten Straßenbenutzungsabgaben und den (in ihrer Höhe auch zukünftig länderspezifisch stark abweichenden) effektiv entrichteten Kraftfahrzeugsteuern. Für jedes EG-Land lassen sich dann aufgrund der EG-weiten Fahrtaktivitäten der nationalen Flotten globale Unter- oder Überdeckungen der Sollabgaben aufgrund der effektiven Zahlungen ermitteln.
- Im Rahmen eines Clearingverfahrens zwischen den EG-Staaten sollen die Unter- oder Überdeckungen durch Zahlungen ausgeglichen werden.
- Neuerdings wird seitens der EG-Kommission erwogen, das sogar der Kommission mittlerweile als sehr komplex erscheinende Clearingsystem zunächst durch eine differenzierte Vignettenlösung zu ersetzen.¹⁶⁾ Nach diesem Vorschlag sollen die einzelnen EG-Staaten, orientiert an den jeweiligen Wegekosten, für ausländische Straßengüterverkehrsfahrzeuge eine pauschalierte Straßenbenutzungsabgabe in Form einer Vignette erheben. Diese Vorgehensweise bedeutet, daß
 - für jedes EG-Land, sofern es befahren wird, eine gesonderte Vignette zu kaufen ist und
 - der Preis der Vignette länderspezifisch unterschiedlich ist.
- Nach den Vorstellungen der EG-Kommission soll das Territorialitätsprinzip als Instrument zur Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen durch stark abweichende fiskalische Sonderbelastungen des Straßengüterverkehrs EG-weit im Jahre 1993 eingeführt werden.

4. Zur ökonomischen Ambivalenz des Territorialitätsprinzips

Bei oberflächlicher Betrachtung besitzt das Territorialitätsprinzip durchaus Attraktivität. Insbesondere wird hierbei auf die Umsetzung des Verursacherprinzips hingewiesen: die Nutzer der jeweiligen Verkehrsinfrastrukturen sollen mit den Kosten der Nutzung dieser Infrastrukturen belastet werden. Zusätzlich positiv hervorgehoben wird die - allerdings nur äußerst knapp von der EG-Kommission in Vorbemerkungen erwähnte - längerfristige Stra-

15) Vgl. hierzu etwa *Albers, W.*, Steuer- und Finanzierungsprobleme in einem Gemeinsamen Markt, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft (HdF)*, Bd. IV, S. 348 ff.

16) Vorschlag vom November 1988 durch den damals für Verkehrsfragen zuständigen EG-Kommissar Clinton Davis.

tegie, dieses Verursacherprinzip auch auf die (negativen) externen Effekte der schweren Nutzfahrzeuge auszudehnen.¹⁷⁾

Aus ökonomischer Sicht ist jedoch kritisch zum Territorialitätsprinzip anzumerken:

- Mit einem vollendeten EG-Binnenmarkt, dessen wesentliche Eigenschaft vor allem der Wegfall der Steuergrenzen ist, läßt sich das Territorialitätsprinzip grundsätzlich nicht vereinbaren. Es erhält - oder verschärft sogar - die nationalen Steuergrenzen und führt zu beträchtlichen Transaktionskosten in den EG-Staaten und bei den Straßengüterverkehrsbetrieben. Ein vollendeter Binnenmarkt ohne Steuergrenzen verlangt vielmehr nach Umsetzung eines (harmonisierten) Nationalitätsprinzips auch bei den Kraftfahrzeugsteuern unter Einschluß der in einigen Staaten erhobenen Straßenbenutzungsgebühren. Ein solches Nationalitätsprinzip wäre durch ein EG-weites Finanzausgleichssystem zu ergänzen, um unterschiedliche Verkehrswegebelastrungen durch die EG-Flotten sowie divergierende Verkehrsinfrastrukturkosten zu kompensieren.¹⁸⁾
- Neben diesem grundsätzlichen integrationstheoretischen Einwand treten jedoch spezielle verkehrspolitische Bedenken.

Die Anwendung des Territorialitätsprinzips setzt die Akzeptanz einer Äquivalenzhypothese voraus. Die EG-Kommission wählt als Bezugsgrundlage für die jeweiligen in den EG-Staaten erbrachten Nutzfahrzeugleistungen die Wegekosten. Gleichzeitig betonen sowohl die Vertreter der EG-Kommission wie auch die Repräsentanten der bundesdeutschen Verkehrspolitik in den Fachdiskussionen, daß durch das Territorialitätsprinzip keinesfalls eine neue Wegekostendebatte ausgelöst werden solle. Diese Abwehrhaltung erfolgt vor dem Hintergrund der Erkenntnis und der Erfahrung, daß die Wegekostenfrage zu den schwierigsten und umstrittensten in der Verkehrspolitik überhaupt zählt.¹⁹⁾ Dabei wird offensichtlich übersehen, daß durch das Territorialitätsprinzip die Wegekostendiskussion zwangsläufig wieder aktiviert wird und daß diese Diskussion bereits läuft.

- Es soll hier nicht auf die besonderen Probleme und Schwächen der bundesdeutschen Wegekostenrechnungen eingegangen werden; hierzu liegen neuere Arbeiten vor.²⁰⁾ Wichtig erscheint nur der Hinweis, daß von allen EG-Staaten lediglich die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien über Wegekostenrechnungen verfügen; einige

17) *EG-Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie ..., KOM(87) 760, a.a.O., S. 3 der Vorbemerkungen.

18) Ähnlich und das Territorialitätsprinzip ablehnend hat sich der Verkehrsausschuß des Europäischen Parlaments geäußert. Vgl. *Europäisches Parlament, Verkehrsausschuß*, Entwurf eines Berichts über die Abgeltung der Benutzung der Verkehrswege im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik und die Ausschaltung der Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen durch Kraftfahrzeugsteuern, Mineralölsteuern und Straßenbenutzungsgebühren, PE 109.259/rev.2 vom 27. April 1987, insbesondere S. 17.

19) Diese Diskussion begann in Deutschland bereits in den 30er Jahren und wurde nach Studien der EG-Kommission und des deutschen Bundesverkehrsministeriums in den 60er Jahren erheblich intensiviert und sehr strittig geführt. Vgl. dazu *Aberle, G. und Kl. Holoher*, Vergleichende Wegerechnungen und Verkehrsinfrastrukturpolitik, Bd. 46 der Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e. V., Frankfurt 1984 sowie *Holoher, Kl.*, Wegerechnungen für Straßen. Untersuchung der grundlegenden Kostenrechnungsansätze und differenzierte Berechnung der Ausgabendeckung für das Straßennetz der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3 der GIESSENER STUDIEN zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Darmstadt 1988, insbesondere S. 6ff.

20) *Aberle, G.*, Produktionsstandort Bundesrepublik Deutschland und das verkehrspolitische Territorialitätsprinzip, Frankfurt 1988, insbesondere S. 11 ff.

EG-Länder sind nicht einmal in der Lage, die Fahrleistungen der Straßenfahrzeuge bzw. die Globalausgaben für das Straßenwesen überhaupt systematisch zu erfassen. Dies verdeutlichen die entsprechenden Statistiken des Europäischen Statistischen Amtes (EUROSTAT). Da es EG-weit - trotz zahlreicher früherer Versuche der EG-Kommission - keine akzeptierte einheitliche Rechnungsmethodik gibt und realistischerweise auch nicht zu erwarten ist, daß in den nächsten 10 Jahren EG-weit eine solche erarbeitet und akzeptiert wird, ist es den einzelnen EG-Staaten überlassen, die Wegekosten der schweren Nutzfahrzeuge zu ermitteln. Hier bestehen nun erhebliche methodische Gestaltungsspielräume mit sehr durchschlagenden quantitativen Folgen für die Ausfüllung des Territorialitätsprinzips.

- In der Bundesrepublik Deutschland sind die bisherigen, im Auftrage des Bundesministeriums für Verkehr erstellten Wegerechnungen für den Straßenverkehr nach äußerst umstrittenen Methoden und mit sehr eigenwilligen Annahmen erstellt worden mit der Folge sehr hoher fahrzeugkategorialer Kostensätze für den (schweren) Straßengüterverkehr. Hierzu ist seit Jahren beträchtliche und systematische Kritik geäußert worden.²¹⁾ Im Ergebnis bedeutet dies, daß - insbesondere rechnerisch bedingt - die Benutzung von Kraftverkehrsstraßen in der Bundesrepublik Deutschland sehr kostenintensiv ist, während in anderen Staaten die fahrzeugspezifischen Wegekosten vergleichsweise niedrig sind. Damit können sich die Wegekostenrechnungsmethoden letztlich als Standortvor- oder -nachteil für die den Straßengüterverkehr nutzende Wirtschaft erweisen.
- Sehr schwierig und in noch stärkerem Umfange umstritten hinsichtlich der Quantifizierungsansätze ist die zweite, wenn auch nur von der EG-Kommission als mittel- bis langfristig angestrebte Bezugsgrundlage des Territorialitätsprinzips, die externen Effekte. Zurückzuführen ist die Problematik hier auf
 - die einseitige Beschränkung auf nur negative externe Effekte der schweren Nutzfahrzeuge; mögliche positive externe Effekte werden nicht geprüft;
 - die Schwierigkeit, zwischen den durch den Bau von Straßen entstehenden und den durch die Nutzung der Straßen durch Fahrzeuge auftretenden externen Effekte hinreichend zu unterscheiden; für das Territorialitätsprinzip wären lediglich die nutzungsabhängigen externen Effekte relevant;
 - die Problematik, hinreichend die relevanten externen Effekte der schweren Nutzfahrzeuge von denen der anderen Nutzfahrzeuge und Personenkraftwagen abzugrenzen und zu quantifizieren;
 - die Schwierigkeit, für die Wirkungen der Lärm- und Schadstoffemissionen über entsprechende Ausbreitungsmodelle und Wirkungszusammenhänge in ökonomischen Größen bewertbare Negativeffekte zu definieren: die hier zu wählenden Bewertungsverfahren müßten weiterhin EG-weit abgestimmt und EG-weit angewandt werden.

Ein Durchdenken des vorgeschlagenen Territorialitätsprinzips bei Verwendung ökonomischer Kategorien führt zu einer sehr zurückhaltenden Beurteilung dieser von der offiziellen deutschen Verkehrspolitik als harmonisierungsgesegnet charakterisierten Verfahrensweise. Dennoch besitzt das Territorialitätsprinzip in der allgemeinen und öffentlichkeitswirk-

21) Aberle, G. und Kl. Holocher, Vergleichende Wegerechnungen ..., a.a.O.

samen Diskussion eine große Schar von Anhängern, wird hier doch durch eingängige Formulierungen, insbesondere auch seitens der Politiker, versichert, dieses Prinzip sichere die verkehrspolitische Umsetzung des Verursacherprinzips: wer die Straßen benutze (und zerstöre) müsse nunmehr entsprechend zahlen.

5. Lenkungsimplikationen des Territorialitätsprinzips

Aber nicht nur diese dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Bürger entsprechende Begründung besitzt Stellenwert. Hinzu kommt die Möglichkeit, ohne explizite Offenlegung der politischen Ziele mit Hilfe des Territorialitätsprinzips auf den Modal Split und hier zugunsten der Bahn einzuwirken. In diesem Zusammenhang ist es auch nicht auszuschließen, daß der permanente Konflikt zwischen Pkw-Fahrern und Lastkraftwagen im Hinblick auf die Durchsetzung des Territorialitätsprinzips belebt wird: mehr Gütertransporte auf die Schiene durch Verlagerung der Straßentransporte mit Hilfe länderspezifisch erarbeiteter Wegekostenrechnungen im Rahmen des Territorialitätsprinzips. Dabei werden auch von offizieller Seite der Verkehrspolitik, etwa vom Bundesverkehrsminister selbst, nutzfahrzeugbezogene Wegekosten in Relation zu den Wegekosten der Personenkraftwagen genannt, die wegen ihrer Fehlinterpretation der Funktionalzusammenhänge nur als Verkehrslenkungsargumentation interpretierbar sind. Wenn – wie vor wenigen Monaten – von höchster verkehrspolitischer Stelle öffentlich verkündet wird, die schweren Lkw beanspruchten die Straßen 10.000 bis 20.000 mal mehr als Pkw,²²⁾ dann schlußfolgert eine über die Problematik nur begrenzt informierte (Fach-)Öffentlichkeit, daß an sich eine vergleichbare Belastungssituation mit Abgaben zwischen Lkw und Pkw hergestellt werden müsse. Dabei wird verschwiegen oder übersehen, daß die verschleißbedingten Benutzerkosten (hier: Grenzkosten der Erneuerung) von den gesamten Wegekosten lediglich 5 bis 12 % ausmachen, je nach benutzter Rechnungsmethodik. Der Rest, also 88 bis 95 %, sind vom Verschleiß völlig unabhängig, weit überwiegend sogar unabhängig von der Benutzungsintensität durch Fahrzeuge überhaupt. Hier werden Äquivalenzfaktoren als Zurechnungsgrößen gewählt, welche insbesondere die relative Flächenbeanspruchung der Fahrzeuge berücksichtigen sollen.²³⁾ Diese rechnungs- und ergebnisbedeutsamen Äquivalenzfaktoren sind jedoch seit 1969 bzw. 1966 (mit Ausnahme jener für Busse) nicht modifiziert worden, obwohl sich entscheidende Veränderungen sowohl bei der Anfahrbeschleunigung und den auch an Steigungen von Lastkraftwagen erreichbaren Fahrgeschwindigkeiten (höhere Motorisierung je Nutzlasttonne) wie auch aufgrund von Straßenausbauten (insbesondere durch dritte Richtungsfahrspuren) feststellen lassen. Sie führen dazu, daß die verkehrsablaufhemmenden Wirkungen der Lastkraftwagen sich im Zeitablauf reduziert haben, ohne daß sich dies jedoch in den entsprechenden Äquivalenzfaktoren niedergeschlagen hat. Wenn trotz der vieljährigen methodischen Kritik an den (betriebswirtschaftlichen) Wegekostenrechnungen diese verkehrspolitisch praktisch nicht aufgenommen wurde, sondern vielmehr deren Ergebnisse zur Grundlage von Rechtfertigungen der (EG-weit sehr hohen) Belastungssituation der Nutzfahrzeuge mit fiskalischen Sonderabgaben sowie von Forderungen nach einer zusätzli-

22) So eine Aussage von Bundesverkehrsminister Dr. J. Warnke anlässlich des Verkehrswissenschaftlichen Forums des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln am 14. Dezember 1988 in Köln.

23) Zu den Äquivalenzfaktoren vgl. *Aberle, G. und Kl. Holocher, Vergleichende Wegerrechnungen, ..., a.a.O., S. 87 ff.*

chen Abgabenbelastung gemacht wurden, so kann dies nur unter dem Aspekt von Lenkungsüberlegungen nachvollzogen werden.

Ebenfalls lenkungsbestimmt sind die Verhaltensprinzipien der bundesdeutschen Verkehrspolitik im Zusammenhang mit EG-politischen Entscheidungserfordernissen. So war es die deutsche Strategie im EG-Verkehrsrat über rd. zwei Jahrzehnte, jeden Fortschritt auf dem Wege zur Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Straßengüterverkehrs auf der Basis eines (EG-weit harmonisierten) Nationalitätsprinzips zu blockieren - dies stets mit Blick auf das angebliche Schutzbedürfnis der Deutschen Bundesbahn. Die EG-Kommission hat dann - um überhaupt auf dem Harmonisierungsweg vorankommen zu können - das von ihr immer präferierte Nationalitätsprinzip aufgegeben, um mit Hilfe des noch in strittiger Diskussion befindlichen Territorialitätsprinzips eine Problemlösung erreichen zu können.

Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um die zu erwartenden zusätzlichen Straßenbelastungen durch die EG-Deregulierung wird auch von der Gefahr drohender Überlastungen und hierdurch notwendiger Modal Split-Veränderungen im Güterverkehr zugunsten der Bahn gesprochen. In diesem Zusammenhang werden ebenfalls umweltspezifische Gründe genannt. Die vorliegenden Prognosen sprechen von einem deregulierungsbedingten Fahrleistungszuwachs auf bundesdeutschen Fernstraßen zwischen 1,0 und max. 5,0%.²⁴⁾ Es werden jedoch mit Hinweis auf wettbewerbsinduzierte Rationalisierungsbemühungen (verbesserte Fahrzeugauslastungen und -umläufe) und auf einen tatsächlich niedrigeren Deregulierungs-Mengenverlust der Deutschen Bundesbahn als die unterstellten 15 Mio. t andererseits Schätzungen vorgenommen, nach denen das Zusatzaufkommen der Straße nur um 0,5 % wachsen wird, verursacht durch einen (unterstellten) starken Substitutionsprozeß zwischen dem (abnehmenden) Werkfernverkehr und dem (zunehmenden) gewerblichen Straßengüterfernverkehr. Nach diesen Vorhersagen würde letztlich aufgrund der Deregulierung sogar mit einer sinkenden Verkehrsmengenbelastung durch den Straßengüterverkehr zu rechnen sein.²⁵⁾

Dennoch: Die Straßenbelastungen durch den Straßengüterverkehr sind in der politischen Argumentation von hoher Bedeutung. Nicht beachtet wird bei dieser Diskussion - aus welchen Gründen auch immer -, daß die quantitativ durchschlagenden zusätzlichen Verkehrsbelastungen seit Jahren nur in Zukunft vom Personenkraftwagen ausgehen. Von 1980 bis 1987 sind die Gesamtfahrleistungen auf allen Straßenkategorien um 61,7 Mrd. Fahrzeugkilometer (FZkm) gestiegen. 59,5 Mrd. FZkm sind davon dem Pkw (= +20%), 2,1 Mrd. FZkm den Lastkraftwagen inkl. Sattelzugmaschinen (= +6%) zuzurechnen.²⁶⁾ Die pauschalen Thesen von dem durch Lastkraftwagenverkehr drohenden „Verkehrsinfarkt“ und der hieraus abgeleiteten Forderung nach ordnungspolitischen Eingriffen sind insoweit irreführend. Daß auf einigen hochbelasteten Autobahnabschnitten mit zusätzlich hohem Lkw-Anteil an

24) Heusch, H. und J. Boesefeldt, Ordnungspolitische Szenarien zur Verwirklichung eines gemeinsamen europäischen Verkehrsmarktes, Teil C: Technische Fragen, Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Verkehr, Aachen 1988.

25) Baum, H., Entfesselung des Straßengüterverkehrs? Einflüsse des EG-Binnenverkehrs auf die zukünftige Verkehrsnachfrage, in: Verkehrswege als Standortfaktor. Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Infrastrukturpolitik, hrsg. von der Aktionsgemeinschaft Rationeller Verkehr, Frankfurt/M 1988, S. 20 ff.

26) Verkehr in Zahlen 1988, hrsg. vom Bundesminister für Verkehr, 17. Jg., Bonn 1988, S. 141.

den durchschnittlichen täglichen Verkehrsmengen (Anteilswerte 18 bis 23 %) die Überlastungsproblematik bereits gegenwärtig manifest ist und nichts mit Harmonisierungsstrategien oder der Deregulierung im Straßengüterverkehr zu tun hat, wird auch in aktuellen gutachtlichen Untersuchungen deutlich.²⁷⁾

Auch neueste Zählergebnisse auf den Bundes- und Landstraßen bestätigen die Feststellung, daß der dominierende Wachstums- und damit Straßenbelastungseffekt von den Personenkraftwagen ausgeht: in Nordrhein-Westfalen als Bundesland mit hohen Straßenbelastungen und Stau Problemen sind im Zeitraum von Januar bis September 1988, verglichen mit dem Vorjahreszeitraum, die durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärken auf Autobahnen um 7,3 %, Bundesstraßen um 4,9 % und Landstraßen um 6,8 % gestiegen, bezogen auf die Werktage von Montag bis Freitag. An Sonn- und Feiertagen wuchsen die DTV jedoch um 8,8 % (Autobahn), 7,1 % (Bundesstraßen) und 7,8 % (Landstraßen), obwohl an diesen Tagen kaum Lkw-Verkehr stattfindet.²⁸⁾

Die Autobahnüberlastungen treten im übrigen fast ausschließlich auf Autobahnreststücken auf, deren Ausbauzustand unzulänglich ist, d. h. nur zwei Richtungsfahrbahnen vorhanden sind.

Auch hier erweckt die verkehrspolitische Diskussion den Eindruck, daß primär Lenkungsüberlegungen die Sachargumentation bestimmen.

In diesem Zusammenhang erscheint ein Hinweis auf jüngste Entwicklungen der niederländischen Verkehrspolitik nicht uninteressant. Dort ist vorgesehen, die Nutzung des Pkw aus Gründen der Straßenüberlastung ordnungspolitisch zu erschweren, um dem Lkw-Verkehr günstigere Verkehrsbedingungen zu schaffen. Der Sachverhalt soll hier nicht bewertet werden; er zeigt die Spannweite der Möglichkeit verkehrspolitischer Schlußfolgerungen.

6. Straßenbenutzungsgebühren - Instrument zur Lenkung oder Harmonisierung?

Die für 1990 von der Bundesregierung geplante Straßenbenutzungsgebühr für schwere Nutzfahrzeuge wird verkehrspolitisch mit Hinweisen auf die ungedeckten Wegekosten der ausländischen Nutzfahrzeuge sowie auf die Straßenüberlastungsgefahren begründet. Beide Hinweise sind - zumindest wenn sie vom zuständigen Fachministerium getätigt werden - als eine höchst problematische Interpretation der Fakten zu charakterisieren. Weder das Wegekostenargument noch die Überlastungsthese sind hinreichend begründet, abgesehen von den integrationshemmenden Wirkungen einer solchen Gebühr, welche letztlich nur die ausländischen Lastkraftwagen treffen soll (Aufbau von zusätzlichen Steuergrenzen).

Sowohl beim Wegekosten- wie auch beim Straßenüberlastungsargument fällt auf, daß die (ausländischen) Personenkraftwagen nicht erwähnt werden, obwohl - wenn überhaupt - die Pkw hier Interesse beanspruchen können. Der Wegekostendeckungsgrad der ausländischen Pkw ist extrem gering, die Straßenbelastungswirkungen, insbesondere im Nord-Süd-Transit sind, nicht zuletzt verursacht auch durch die zahlreichen Gespannfahrzeuge, beträchtlich.

27) Vgl. Heusch - Boesefeldt, a.a.O.

28) Der Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes NRW, Kurzinformationen 12/88. Ergebnisse automatischer Dauerzählungen auf den Straßen des überörtlichen Verkehrs in NRW, S. 2.

Generell aber scheint der wahlpolitische Einfluß aller Pkw-bezogenen verkehrspolitischen Aktivitäten offensichtlich eine über den Nutzfahrzeubereich hinausgehende umfassendere Problembetrachtung zu verbieten. Dies verdeutlicht auch die spontane Zustimmung des ADAC zur Straßenbenutzungsgebühr.

So liegt auch bei der geplanten Straßenbenutzungsgebühr die Vermutung nahe, daß es letztlich Lenkungszielsetzungen sind, die ihre Kreierung begründen. Die verkehrspolitischen Hinweise, daß es sich bei dieser Straßenbenutzungsgebühr lediglich um eine Übergangsmaßnahme bis zur EG-weiten Einführung des Territorialitätsprinzips handele, verstärken im Grunde nur den Lenkungsverdacht. Das Harmonisierungsargument, wie es verkehrspolitisch immer wieder zur Rechtfertigung der Straßenbenutzungsgebühr herangezogen wird, kann nicht überzeugen.

7. Der politische Mut fehlt

Das Betreiben von Politik beinhaltet auch stets die Auseinandersetzung um Ziele und Maßnahmen; folglich gibt es Ziel- und Ziel-Mittel-Konflikte. Der Transportsektor einer Volkswirtschaft ist einerseits für das Funktionieren gesellschaftlicher und ökonomischer Prozesse unabdingbar; andererseits wirkt dieser Bereich wie kaum ein anderer in viele sonstige Politiksegmente hinein. Dieses Spektrum reicht von der Wirtschafts- und Finanzpolitik über die Regional- und Raumordnungspolitik bis hin zur Umweltpolitik. Diese die sektorale Verkehrspolitik übergreifenden Effekte praktisch aller verkehrspolitischen Aktivitäten haben zu einer sehr vorsichtigen, letztlich mehr reagierenden Verkehrspolitik geführt mit der Folge, daß eindeutige und verständliche Linien in dieser Politik kaum verfolgt oder aber nur selten erkannt werden. So ist Verkehrspolitik oft - nicht zuletzt auch aufgrund massiver Interesseninterventionen - eine Politik auf Basis des kleinsten noch auffindbaren gemeinsamen Nenners. Dies führt dann auch dazu, daß die verkehrspolitischen Ziele nicht offengelegt werden, vielmehr von außen - etwa von der EG-Politik - ausgelöste Diskussionen dazu benutzt werden, verdeckten Zielen näherzukommen.

Gerade die aktuelle Harmonisierungsdiskussion legt immer wieder den Verdacht nahe, sie sei in besonderem Maße geeignet, nicht offen ausgesprochenen Lenkungszielsetzungen im traditionellen Straße/Schiene-Spannungsfeld zu dienen.

Man kann - auch und gerade aus ökonomisch-rationaler Perspektive - durchaus der Meinung sein, angesichts kurz- und mittelfristig kaum ausweiterbarer Straßenverkehrskapazitäten bestimmte Lenkungs- und Steuerungsinstrumente einzusetzen. Eine solche Diskussion wäre - sowohl vom Grundsatz her wie auch im Hinblick auf die einzubeziehenden Steuerungsinstrumente - interessant und reizvoll; wahrscheinlich ist sie sogar notwendig. Allerdings: Hierzu bedürfte es klarer Zielaussagen mit entsprechenden (und falsifizierbaren) Begründungen sowie einer sachgerechten Abwägung alternativer Steuerungsinstrumente. Dies alles verlangt nach politischem Mut.

Es gehört wenig Mut dazu, harmonisierungspolitische Maßnahmen zu fordern. Es verlangt etwas Mut, die ausländischen Wettbewerber, etwa im Straßengüterverkehr, durch Sonderbelastungen zu einem tatsächlich oder vermeintlich notwendigen Harmonisierungsbeitrag zu zwingen. Recht mutig wäre es, bei offensichtlichen nationalen Harmonisierungsdefiziten

diese auch gegenüber dem für die Abgabenbelastung zuständigen Finanzminister nachdrücklich, ja offensiv, geltend zu machen. Wirklich mutig wäre es, wenn die Verkehrspolitik nicht nur die Fragen der Harmonisierung so intensiv (aber gleichzeitig auch so restriktiv) behandeln würde, sondern ebenfalls die Notwendigkeit der Liberalisierung der Verkehrsmärkte. Auch hier hält sich die offizielle Verkehrspolitik sehr bedeckt, nicht zuletzt hoffend, daß die EG-Integrationsprozesse gewissermaßen als Nebenprodukt und zwangsläufig mehr Markt in den Verkehrsbereich bringen. Mehr Mut würde hier eine verkehrspolitische Identifizierung mit dem erfordern, was *Rainer Willeke* treffend so formulierte: „Mehr Markt ist kein Selbstzweck, sondern eine Bedingung für mehr Wirtschaftlichkeit in einem Leistungsbereich, der durch den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel unter intensiven Anpassungs- und Innovationsdruck gestellt ist.“²⁹⁾

29) *Willeke, R.*, Rationalisierung der Verkehrsmärkte durch Liberalisierung und Harmonisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. 1987, S. 55.