

Mit Knappheitspreisen an der Krise vorbei?
Anmerkungen zum Grünbuch „Towards Fair and Efficient Pricing in Transport“

VON RAINER WILLEKE, KÖLN

„Transport Policy is at the cross-roads“, so beginnt und so endet das Grünbuch, das auf Initiative von Neil Kinnock, zuständig für Verkehrsfragen, kürzlich von der EU-Kommission vorgelegt worden ist.¹⁾ Wohl stehe, so heißt es weiter, der hohe wirtschaftliche und gesellschaftliche Wert des Verkehrs nicht in Frage. Doch die expansive Entwicklung der Verkehrsmenge – vor allem auf den Straßen – habe in einem Ausmaß zu Stauungen, Unfällen und Umweltbelastungen geführt, daß neue Maßnahmen geplant und ergriffen werden müßten. In vielen Mitgliedstaaten sei dies inzwischen erkannt; die bisher praktizierte Verkehrspolitik werde kritisch überprüft und nach Reformen Ausschau gehalten. Dabei zeichne sich die Überzeugung ab, daß neben den traditionellen Säulen der Verkehrspolitik, der direkten Regulierung und der Infrastrukturplanung, *Preise als Steuerungsinstrument* verstärkt zum Einsatz kommen sollten. Hier setzt die Botschaft des Grünbuches ein: Die Erhebung „fairer und wirksamer Preise“ soll die Verkehrspolitik an ihren Schwachpunkten ergänzen; „ökonomische Instrumente“ könnten vielleicht sogar einen Teil der Regulierungen ersetzen.

Die Diktion des Grünbuches vermeidet die in Deutschland bei der Behandlung des Themas „Verkehrsreform“ übliche Aufgeregtheit; selbst der zur Routine abgeschliffene Hinweis auf den drohenden Verkehrsinfarkt kommt nicht vor. Die entscheidende These lautet allerdings deutlich genug, daß ein Fortgang der Verkehrsentwicklung unter Status quo-Bedingungen mit dem Postulat der *sozioökonomischen Nachhaltigkeit* – für den Verkehr mit dem Postulat einer *Sustainable Mobility*²⁾ – kollidieren würde. Eine Korrektur der politischen Einflußnahme auf den Verkehr sei deshalb erforderlich; sie müsse, um erfolgreich zu sein, direkter als die konventionelle Verkehrspolitik bis zu den Einflußfaktoren der individuellen Entscheidungen durchschlagen.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Rainer Willeke
Wüllnerstraße 140
50935 Köln

1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Towards Fair and Efficient Pricing in Transport. Policy Options for Internalising the External Costs of Transport (Grünbuch), Brüssel 1995.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität (Weißbuch), Kom(92) 494, Brüssel 1992.

Schicksal oder Politikversäumnis?

Auf eine Prognose verzichtet das Grünbuch, und die Darstellung der Ausgangslage, auf die sich der Reformansatz beziehen soll, bleibt recht kursorisch. Daß Stauungen, Unfälle und Umweltbelastungen an Schwerpunkten und in Korridoren auftreten und nicht einfach über das Gebiet der EU verteilt sind, ergibt sich aus vielen verstreuten Informationen. Die konkreten Anwendungsfelder der empfohlenen preispolitischen Maßnahmen – etwa der Einsatz von road pricing-Varianten für bestimmte Straßenkategorien – sind nur vage umschrieben. Sie enthalten auch Zweckoptimismus, wenn etwa vom Stand der Erfahrungen mit den technisch-organisatorischen Steuerungsmöglichkeiten berichtet wird.³⁾ Die gewiß zutreffende Meinung, daß die Umsetzung der anvisierten Maßnahmen nach dem Subsidiaritätsprinzip überwiegend auf der Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen erfolgen müsse, kann kein Grund dafür sein, bei der Entwicklung der Prinzipien einer gemeinsamen Politik fairer und wirksamer Preisbildung unbestimmt zu bleiben. Noch weniger gilt dies für die Überlegungen zu den Wirkungen und Nebenwirkungen; zu denken ist etwa an unerwünschte Verkehrsverlagerungen zwischen Teilnetzen oder auch an Standortverschiebungen, besonders innerhalb von Ballungsräumen.

Doch über die offenen Fragen der praktischen Realisierung mag man zunächst hinwegsehen. Wesentlich bedenklicher ist es, daß das Grünbuch keinen Versuch macht, für die entstandene Lage mit ihren Entwicklungstendenzen und damit für das Auftreten der immer wieder genannten Schwächen und Krisensymptome eine *fundierte Erklärung* anzubieten. Die Dinge, wie sie nun einmal kamen, mußten einfach, so scheint es, zur Krise führen. Die Macht der Verkehrsentwicklung und die wohlgemeinte, auch nicht ganz erfolglose, aber eben doch unzulängliche Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten hätten das Verkehrsproblem als einen Überlastungsschub mit den nunmehr erkennbaren Konsequenzen (Stauungs-, Unfall- und Umweltkosten) entstehen lassen. Jetzt endlich werde die Sache erkannt, und es sei höchste Zeit, die Gegensteuerung einzuleiten. Als Lösung könne und solle die Entwicklung eines Systems „richtiger“ Preise für Verkehrsleistungen und insbesondere auch für Verkehrswegenutzungen dienen. Bei der ganz in den Vordergrund gestellten Betrachtung des motorisierten Straßenverkehrs geht es um die Einführung eines road pricing-Systems, das – wie schon der Untertitel des Grünbuches zeigt – als Instrument zur Internalisierung externer Kosten gelten soll.

Es ist sicher reizvoll, darüber nachzudenken, wie die Entwicklung wohl verlaufen wäre, wenn vor 20 oder 25 Jahren ein bedarfsorientiertes und durch Wettbewerb kostennahes Preissystem für Verkehrsleistungen und Fahrwegnutzungen eingerichtet worden wäre. An Ideen dieser Art, die auch schon zur Privatisierungsfrage führten, hat es übrigens nicht

3) Vgl. etwa Roland Berger & Partner, Untersuchung zur Privatisierung von Bundesautobahnen. Zusammenfassender Abschlußbericht, München/Bonn 1995 sowie die Auswertung des Tests an der A 555 bezüglich der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren durch das Bundesministerium für Verkehr (1995). Beachtenswert sind bei den Verfahren eines elektronischen road pricing noch immer die bestehenden Kontrolldefizite.

gefehlt.⁴⁾ Wenn damals ein umfassendes Preisbildungskonzept als ein auf die Nachfrage ausgerichtetes Steuerungs-, Belastungs-, Finanzierungs- und Investitionskonzept entwickelt und eingeführt worden wäre, so etwa wie es jetzt das Grünbuch – überaus vorsichtig zwar und mit einigen Unklarheiten und Ausweichmöglichkeiten – vorstellt,⁵⁾ dann hätte in der Tat das „Verkehrsproblem“ als Ausdruck kostentreibender Kapazitätsengpässe erst gar nicht entstehen können.

Investitionsniveau und Investitionsstruktur ohne Marktverknüpfung

Es ist auch unschwer zu sagen, was dann anders verlaufen wäre. Vor allem dies: In Tuchfühlung zur Verkehrsentwicklung wäre ein höheres Niveau und eine andere Struktur der Verkehrsweginvestitionen zustande gekommen.⁶⁾ Das wiederum hätte der Arbeitsteilung der Verkehrszweige und der Spezialisierung der Verkehrsdienste sowie dem frühzeitigen Aufbau innovativer Kooperationen – gerade auch zum Vorteil der Eisenbahn – günstige Voraussetzungen gegeben. Die viel zu lange festgehaltene Regulierung der Verkehrsmärkte zusammen mit dem Verzicht auf eine marktgesteuerte Infrastrukturplanung haben dagegen große und schwer aufholbare Effizienzverluste und Rationalisierungsrückstände verursacht. Dabei war es trotz fehlender Preissignale immer offenkundig, daß die Verkehrsentwicklung und die Infrastrukturvorsorge nicht zusammenpaßten, sondern auseinanderliefen. Genau dies war aber auch in einigen EU-Staaten, nicht zuletzt in Deutschland, politisch so gewollt. Die Verkehrsweginvestitionen sollten (und sollen noch immer) eben nicht der absehbaren Nachfrage entsprechen, sondern als Instrument einer administrativen Verkehrslenkung dienen, hauptsächlich der Verkehrsverlagerung auf die Schiene als dem vermeintlich „umweltfreundlicheren“ Verkehrsmittel.⁷⁾ Der Eisenbahn wurde mit einer vom Markt abgehobenen politischen Entscheidung die Investitionspriorität eingeräumt, weil sich die Meinung aufbauen konnte, daß vom Schienenverkehr der entscheidende Beitrag zur Lösung des Engpaßproblems – mit seinen Stauungs-, Unfall- und Umweltlasten – ausgehen müsse. Obwohl es bei einem Blick auf die Leistungsanteile sehr erstaunt, und obwohl die Planziele des Eisenbahngüterverkehrs im immer stärker geforderten logistischen Standortwettbewerb

4) Vgl. u. a. Willeke, R., Aberle, G., Zur Lösung des Wegekostenproblems, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie, Bd. 4, Frankfurt a.M. 1970; Willeke, R., Baum, H., Theory and Practice of Road Pricing Systems, in: OECD (Hrsg.), Symposium on Techniques of Improving Urban Conditions by Restraint of Road Traffic, Fourth Session, Vol. II, Paris 1971.

5) Vgl. Absch. 4.4, S. 15: „Such an approach would have several advantages. First, the revenues from such charges would remain within the (road) transport sector and would, therefore, benefit those who pay them. ...“ Dieser zutreffende Gedanke wird aber nicht durchgehalten. Obwohl das Grünbuch die Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer richtigerweise als anrechenbare Sonderlast des motorisierten Straßenverkehrs klassifiziert, heißt es u. a. in Absch. 8.2, S. 44: „Therefore, equity, efficiency and implementation costs – as well as the role fuel taxes play in raising government revenues – will all have to be taken into account in making decisions on this issue.“ (Hervorhebung durch den Verf.)

6) Zur dieser Einschätzung führen alle vorliegenden Nutzen-Kosten-Untersuchungen, in Deutschland z. B. die Nutzen-Kosten-Koeffizienten der Bundesverkehrswegeplanung.

7) Diese formelhaft wiederholte Einstufung kann bei Beachtung der auch ökologisch bedeutsamen Innovationsspielräume – besonders in der Energieeinsparung und in der Lärmdämpfung – nicht durchgehalten werden und bedarf der Korrektur. Dies gilt auch für die oft sehr einseitig eisenbahnzentrierten Konzeptionen zu Verkehrskombinationen und Güterverkehrszentren.

auch längerfristig als unerreichbar gelten müssen, fließt der überwiegende Teil der staatlichen Verkehrsausgaben dem Eisenbahnsystem zu. Infrastrukturgestützte Systemverbesserungen in den anderen, bis auf weiteres entwicklungsstragenden Bereichen, vornehmlich im Straßen- und Luftverkehr, mußten und müssen deshalb hinter dem möglichen Ausmaß zurückbleiben.⁸⁾ Die Investitions- und Innovationsdefizite gingen und gehen zu Lasten der wirtschaftlichen, aber auch der umweltpolitischen Ziele.

Das Grünbuch nimmt von den Favorisierungs- und Defavorisierungsbemühungen der bisherigen Politik in wichtigen Mitgliedstaaten keine besondere Notiz. Es überrascht auch, daß der Straßenverkehrsbereich als Problemschwerpunkt weitgehend isoliert anvisiert ist und Verlagerungen offenbar als problemlos möglich erscheinen. Damit bleibt aber eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Kennzeichnung der Ausgangslage unberücksichtigt, auf die sich die *neue preisgesteuerte Verkehrspolitik* ausrichten soll. Um diesem Orientierungsmangel zu begegnen, mögen folgende Thesen bedacht und diskutiert werden: Das angesprochene „Verkehrspröblem“ spiegelt in seinem entscheidenden Kern schwerwiegende Defizite der Infrastrukturvorsorge. Es wurde aber nicht nur zu wenig, sondern auch am Markt vorbei investiert. Und dies war kein blindes Schicksal, sondern Wille der Politik.

Methodenmix als Ansatz

Als wissenschaftliche Basis wählt das Grünbuch einige nicht mehr ganz frische und für die aufgegriffene Problemstellung kaum noch tragfähige Ausschnitte der neoklassischen, gleichgewichtszentrierten Wohlfahrtsökonomik. Die Gedankenführung versucht dabei, die beiden analytischen Instrumente des *road pricing* und der *externen Effekte* zu verschmelzen. Road pricing soll das Problemfeld der Stauungen und der Stauungskosten ansprechen und einer Lösung zuführen. Für die Unfall- und Umweltkosten wird, soweit sie als externe Kosten gelten, eine Internalisierung nach dem Verursacherprinzip gefordert und zu diesem Zweck eine Abgabengestaltung vorgeschlagen. Obwohl die Entwicklung der Gedanken deutliche Bruchstellen aufweist, wird der Anschein erweckt, daß dieses Paket aus einem Guß sei. Stau-, Unfall- und Emissionskosten sind als Externalitäten zu erfassen und zu Preisen zu transformieren oder den Preisen zuzuschlagen.⁹⁾ Dies soll dann das Infrastrukturangebot und die Infrastrukturnutzung zum Gleichgewicht führen und dabei die Preise auf die „richtige“, die vollen Kosten deckende Höhe bringen. Damit seien dann auch die Voraussetzungen für einen „fairen“ Wettbewerb zwischen Schiene und Straße hergestellt. Es kann sehr gut sein, daß eine solche konglomerate Patentrezeptur den weniger Sachkundigen beeindruckt. Doch die wissenschaftliche Basis trägt nicht weit und der Informationsinput ist lückenhaft und unausgewogen. Der Politik und Praxis kann mit so leichter Hand nicht geholfen werden.

8) Dabei sind auch die Unterschiede im zeitlichen Eintritt der Kapazitätseffekte zu beachten.

9) In der Zusammenfassung (Kap. 8, S. 36) heißt es über die vorgeschlagene Strategie: „It subsequently proposes general principles for complementing the existing policy approach with instruments aimed at internalising external costs (8.2).“

Diese Kritik soll keine Mißverständnisse schaffen und keine falschen Fronten aufbauen. *Die Überlastung der Verkehrsinfrastruktur und speziell der Straßen und damit die Last von Stau und Stauungskosten in den Mittelpunkt der Überlegungen zur Weiterführung der Verkehrspolitik zu stellen, ist vollauf begründet und zu begrüßen.* Nichts spricht auch dagegen, bei der Diagnose und bei den Überlegungen zur Therapie dem road pricing-Konzept Beachtung zu schenken. Doch nach überwiegend vertretener und zweckentsprechender Interpretation ist es unzutreffend, für die Schlußfolgerungen fruchtlos und für den Gedankengang übrigens auch überflüssig, die Staukosten als „externe Kosten“ zu interpretieren.¹⁰⁾ Es macht zudem – auch im Licht bisheriger Erfahrung – wenig Sinn, den in einer sehr simplen Spielart präsentierten road pricing-Gedanken als einen Lösungsansatz anzubieten, der tatsächlich modellgemäß umgesetzt werden könnte und für die Erreichung der postulierten Ziele geeignet sei.

Stauungskosten des Straßenkraftverkehrs in Form von zusätzlichen Betriebskosten, Zeitverlusten und logistische Planungsrisiken sind individuelle Kosten, welche die Verkehrsteilnehmer als Gruppe gemeinsam treffen. Sie sind für das Nutzerkollektiv „intern“ und werden nicht etwa zum eigenen Vorteil auf „Dritte“ abgewälzt. Weil das Entstehen der Stauungskosten aber nicht nur von den Entscheidungen der Verkehrsbeteiligten, sondern wesentlich auch von der vollzogenen oder unterlassenen Anpassung des Infrastrukturangebots abhängt, stehen die Baulasträger (Staat, Region, Stadt) in der Kette der Verursacher und Verantwortlichen. Und da schließlich ein großer Teil der verkehrserzeugenden Handlungs- und Reaktionsspielräume von rechtlich-institutionellen Regelungen vorgeprägt sind, spielt der Staat (Land, Kommune) auch bei den individuellen Verkehrsentscheidungen mit, besonders was die Möglichkeiten zu zeitlicher und routenmäßiger Flexibilität betrifft. Daß sich das Grünbuch in einer spezifisch britisch gefärbten Nostalgie von der inzwischen wohlbelegten Meinung absetzt, kann vielleicht mit dem Bestreben erklärt werden, den Gesamtblock der „externen Kosten“ des (Straßen-)Verkehrs auf eine politisch beeindruckende Höhe zu bringen.¹¹⁾

Es ist konzeptionell verfehlt und auch für eine praktisch-pragmatische Anwendung zumindest sehr unzuverlässig, die road pricing-Idee mit der Anlastung externer Kosten zu vermischen. Road pricing ist eben kein Kostenzurechnungsverfahren, sondern ein Preisbildungs-

10) Es ist selbstverständlich eine Frage der Definition, ob Stauungskosten *gruppenbezogen* als „intern“ oder *individualbezogen* als „extern“ angesprochen werden. Die zweckmäßige Wahl folgt der Fragestellung und dem Problembezug. Im vorliegenden Fall geht es um einen behaupteten Internalisierungsbedarf, der jedoch nicht nach der Theorie der externen Kosten behandelt werden kann, für den vielmehr die Theorie von Club-Lösungen herangezogen werden sollte. Es rächt sich auch an dieser Stelle, daß das Grünbuch „road pricing“ und „externe Kosten“ in einen Topf werfen will. Vgl. dazu u. a. *Willeke, R.*, Zur Frage der externen Kosten und Nutzen des motorisierten Straßenverkehrs, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 64 Jg. (1993), S. 220; *IWW/INFRAS*, Externe Effekte des Verkehrs, Zürich/Karlsruhe 1994, S. 6.

11) Tabelle 1.1 (S. 3) übernimmt aus „verschiedenen Studien“ der OECD die sehr zweifelhafte Angabe, daß die externen Kosten des Landverkehrs „bis zu 5%“ des BIP ausmachen. Davon sollen dann 40% Staukosten sein. („Congestion“ heißt in der deutschsprachigen Fassung „Verkehrsüberlastung“.) Ganz glücklich scheinen die Autoren mit der Einstufung aber nicht gewesen zu sein. Denn während im Abschnitt (4.) „Infrastructure Costs and Congestion“ Staukosten durchgängig als Externalität behandelt werden, heißt es im zusammenfassenden Abschnitt (8.) vorsichtiger „External costs of transport are large, even if congestion costs are not taken into account.“ (S. 36) (Hervorhebung vom Verf.)

konzept, das nur mit den „sozialen Grenzkosten der Benutzung“ schwach verbunden ist.¹²⁾ Es fordert für die Inanspruchnahme von Infrastrukturkapazitäten die Erhebung von Preisen in einer Höhe, die die Nachfrage nach den Nutzungsmöglichkeiten mit dem bestehenden Angebot zur Übereinstimmung bringt. Dieser Vorschlag mit dem Ziel einer optimalen Nutzung vorhandener (Infrastruktur-)Kapazitäten ist nicht neu.¹³⁾ Solange noch Freikapazitäten bestehen, sollen niedrige „Grenzkostenpreise“ zusätzliche Nachfrage mobilisieren. Kommt es zur Kapazitätsüberlastung, müssen ausreichend hohe Knappheitspreise für die Herstellung der Gleichgewichtslage sorgen, indem die minder zahlungsfähige Nachfrage ausfällt. Gelingt dies, dann ist ein guter Verkehrsfluß gewährleistet; Stau und Staufolgen treten nicht auf.¹⁴⁾ Praktische Erfahrungen, die dem Modellansatz genügen, gibt es freilich noch nicht. Die immer wieder zitierten Anwendungsbeispiele von Bergen bis Singapur zeigen nur grobe Annäherungen an das Prinzip. Das gilt insbesondere für die Bildung von routenbezogenen und zeitlichen Kapazitätseinheiten, die der „Bepreisung“ zugrunde gelegt werden sollen, sowie für die darauf auszurichtende Flexibilität und ex-ante-Transparenz der Preisstellung, die für eine zielgemäße Beeinflussung der Nachfrage erforderlich wären.

Vorbedingungen für ein Road Pricing-System

Für die Umsetzung der Idee gibt es aber nicht nur praktische Schwierigkeiten, die wahrscheinlich durch elektronische Steuerungssysteme abgebaut werden könnten. Zu grundsätzlichem Widerspruch zwingt die Betrachtung der Ausgangslage, so wie sie in wichtigen EU-Staaten und besonders in Deutschland besteht. Road pricing kann überhaupt nur dann zu einem seriösen Diskussionsthema werden, wenn mehrere weitreichende und nicht leicht herstellbare Vorbedingungen erfüllt sind.

Zunächst wäre es unzumutbar und in den ökonomischen Wirkungen absurd, ein System von Straßenbenutzungsgebühren zusätzlich zu den bestehenden Sonderbelastungen des motorisierten Straßenverkehrs einzuführen. Auch nach den Feststellungen des Grünbuchs (Absch. 4.5.2) ist der Straßenverkehr der einzige Bereich, der die ihm zurechenbaren Fahrwegkosten nicht nur deckt, sondern bei den Pkw weit überdeckt. Road pricing kann aus diesem Grund *zielführend* nur zusammen mit einer Reform der Gesamtbelastung des Straßenkraftverkehrs im Rahmen und als Bestandteil eines *neuen*, nach *gleichen Prinzipien* aufgebauten Preisbildungssystems für *alle Verkehrszweige* und *Verkehrsbereiche* realisiert werden. Einseitig auferlegte Zusatzbelastungen sind nicht „fair“ und entsprechen, wenn sie

12) Diese Feststellung war ein wesentliches Resultat der Wegekostendebatte in den sechziger Jahren. Vgl. außer der in Fußnote 4 genannten Literatur u. a. *Baum, H.* Grundlagen einer Preis-Abgabenpolitik für die städtische Verkehrsinfrastruktur, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Bd. 28, Düsseldorf 1972; *Holocher, K. H.*, Wegerechnungen für Straßen, Gießener Studien zur Transportökonomie und Kommunikation, Bd. 3, Darmstadt 1988.

13) Vgl. *Goodwin, P.B., Jones, P.M.*, Road-Pricing, The Political and Strategic Possibilities, in: Systems of Road Infrastructure Cost Coverage, European Conference of Ministers of Transport (ECMT), Paris 1989. Dieser Artikel enthält einen – leider auf die englischsprachige Literatur beschränkten – dogmengeschichtlichen Rückblick.

14) Dies ergibt sich direkt aus der Steuerungsfunktion des Preises und nicht etwa indirekt durch eine Anlastung „externer Kosten“.

wirksam werden, nicht dem ökonomischen Ziel. Als zweites ist festzustellen, daß die heute bestehenden Engpässe im Straßennetz, die durch road pricing preispolitisch ausgenutzt werden sollen, alles andere als „natürliche“ Knappheiten widerspiegeln. Sie sind vielmehr das Resultat insgesamt unzureichender und sektoral unausgewogener Infrastrukturinvestitionen, die zudem noch durch gravierende Planungs- und Finanzierungsdefizite verzerrt sind, z. B. durch die faktische Übergewichtung der kleinräumigen Projektbewertung. Es wäre widersinnig, bei Engpässen, die durch politische Verweigerung entstanden sind, road pricing als zum „Optimum“ führende Lösung vorzusehen.¹⁵⁾ Deshalb müssen als Vorbedingung zumindest die größten politikverursachten Engpaßlagen beseitigt werden. Erstaunlicherweise sieht das Grünbuch an diesem Punkt ganz vorbei. Es geht ohne Rücksicht auf die Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomie von der paternalistischen Fiktion aus, die Staaten seien tatsächlich bemüht, auf der Basis von Nutzen-Kosten-Schätzungen auch für den Straßenbereich ein optimal dimensioniertes Infrastrukturangebot bereitzustellen.¹⁶⁾

Die wirtschaftliche und politische Akzeptanz von road pricing erfordert es schließlich, daß die „fairen und wirksamen Preise“ von der Politik auch tatsächlich als Knappheitsindikatoren akzeptiert und absolut verlässlich als Investitionssignale umgesetzt werden. Das schließt die volle Zweckbindung der als Erlöse zufließenden Mittel ein. Ein solches Konzept für eine marktintegrierte Infrastrukturplanung läuft aber auf eine Privatisierung der (Fern-)Straßen hinaus. Dieser Gedanke sollte nicht sogleich zerredet werden; er könnte sich durchaus logisch dem schon vollzogenen Anlauf zur Privatisierung des Eisenbahnfahrwegs anschließen. Das Recht des Staates, allgemeine Planungsbedingungen – etwa mit ökologischer, regionalpolitischer und städtebaulicher Zielsetzung – vorzugeben, und auch die Möglichkeit, nach dem Bestellprinzip bestimmte infrastrukturelle Sonderwünsche zu realisieren, bleiben unangetastet. Daß damit der Einfluß der Politik auf die Planung der Verkehrswege transparenter würde, sollte als großer Vorzug gelten. Die Vorstellungen und Anregungen des Grünbuchs können zwar geeignet sein, positive Reformgedanken dieser Art anzuregen. Doch die Beschreibung des Reformweges bleibt noch viel zu blaß. Es könnten sogar neuerlich Illusionen geweckt werden. Denn die Befürchtung ist nicht von der Hand zu weisen, daß die Politik versucht, sich aus dem Körbchen des road pricing-Angebots selektiv zu bedienen, und nach nicht mehr Ausschau hält, als nach einer zusätzlichen Einnahmequelle und nach einem weiteren Instrument zu einer restriktiv wirkenden Verteuerung des motorisierten Straßenverkehrs. Diese Gefahr besteht leider ganz unabhängig davon, ob dies den Vorstellungen und Absichten der EU-Kommission und der Autoren des Grünbuchs entspricht oder nicht.

15) Eklatante Beispiele finden sich in nahezu allen EU-Ländern. Für Deutschland sei nur beispielhaft auf die geradezu groteske Verhinderung der Fertigstellung der A 44 zwischen Rheinland und Ruhrgebiet und auf die längerfristig nicht weniger standortschädigende Verhinderung eines Weiterbaus der A 4 zur Realisierung einer leistungsfähigen Ost-Westachse hingewiesen, die über Deutschland hinaus West- und Osteuropa verkehrsgeographisch optimal verbinden und heute überlastete Autobahnnetzteile wesentlich entlasten würde. Die Konsequenzen für ein gedachtes road pricing-System sind hier offensichtlich.

16) Vgl. S. 15. Es wird sogar unterstellt, daß ohne road pricing eine permanente Tendenz zur Überdimensionierung der (Straßen-)Infrastruktur wirksam sei, mit der gegen die staubedingte Zähflüssigkeit angekämpft werde.

Gewichtung der Unfallfolgen: Kosten oder politische Vorgabe?

Hinsichtlich ihres Gewichtes stellt das Grünbuch die Unfallkosten nach den Stauungskosten an die zweite Stelle.¹⁷⁾ Die Überlegungen und Vorschläge beziehen sich auch hier wieder nahezu ausschließlich auf den motorisierten Straßenverkehr.¹⁸⁾ Als extern gelten die durch Verkehrsunfälle verursachten „sozialen Kosten“, die nicht durch die Versicherungsbeiträge der Verursacher gedeckt sind. Allerdings fehlt, wie bei den Stauungskosten, die Unterscheidung zwischen „individualexternen“ und „gruppenexternen“ Kosten. Auch die Frage einer Mitverantwortung des Staates, der als Träger der Infrastrukturpolitik wesentliche Randbedingungen für das Entstehen von Unfallrisiken gestaltet, wird nicht aufgegriffen.¹⁹⁾ Die Versicherungsbeiträge als das bestgeeignete Anlastungs- und Deckungsinstrument zu betrachten, erscheint zweckmäßig, wenngleich bei der außerordentlich komplexen Kausalität des Unfallgeschehens auch für gemischte Systeme nach schwedischem oder deutschem Vorbild gute Gründe vorgebracht werden können. Folgt man dem Argument des Grünbuchs, dann muß allerdings für die Versicherungsgesellschaften völlige Freiheit für eine rationale Bildung der Risikogruppen bestehen, etwa auch in regionaler und personenspezifischer Hinsicht, was bislang noch durch die Politik in einigen Ländern mit einer Überdehnung des Diskriminierungsvorwurfs verhindert wird.

Das Grünbuch macht zu Recht auf die erstaunlichen Defizite der Verkehrsunfallstatistik und auch auf die wissenschaftlichen Probleme aufmerksam, die noch immer für die Bewertung von Unfallfolgen bestehen. Bei den Unfallkosten liegt aber gerade der quantitativ entscheidende Diskussions- und Streitpunkt bei der Wahl der Gewichtungsmethode und eventuell auch bei der Wahl des Zeitpunktes für eine Methodenänderung. Das Grünbuch unterscheidet zwischen den versicherungsgedeckten Ausgaben, den „harten“ Unfallkosten (Ausfällen an Produktionspotential) und einer weiter greifenden Größe, die auch „menschliche Faktoren“ berücksichtigen soll. Es wird dann sehr betont für die Verwendung der letzteren Größe geworben, die durch eine Erfragung der *individuellen Zahlungsbereitschaft* erfaßt und bestimmt werden soll. „As discussed in Chapter 2, the willingness to pay approach is generally to be preferred to other methods as it provides a more comprehensive measurement of all the costs.“²⁰⁾ Dieser Meinung kann aber als Regelaussage nicht zugestimmt werden. Gewiß trifft es zu, daß einige der z. Z. verwendeten Kostenrechnungsverfahren der „harten“ Methodik zu einer Unterschätzung der Gewichte tendieren, einfach weil sie unvollständig sind oder mit überholten Wertansätzen arbeiten.²¹⁾ Dies aber sind Schwächen der

17) Vgl. Kap. 5 und Annex. 7. In sehr globaler und nicht nachvollziehbarer Weise werden 2,5% des Bruttoinlandsproduktes als Sozialkosten des Unfallgeschehens (total „human value“ costs) angenommen, davon seien „mindestens“ die Hälfte interne Kosten. „This would suggest an external cost of some 1.5% of GDP in the Union, ...“ (Annex S. XIV).

18) Radfahrer z.B. werden als potentielle (Mit-)Verursacher nur im Annex und auch dort ganz am Rande angesprochen.

19) Die an die Politik gerichtete Frage verdient angesichts der wachsenden Möglichkeiten zum Einsatz von elektronischen Informations- und Steuerungssystemen besondere Betonung.

20) Kapitel 2 gibt allerdings keine „Diskussion“ der alternativen Bewertungsmethoden, sondern zeigt lediglich die Vorliebe der Autoren für die Zahlungsbereitschaftsbefragung. Auch Annex 2 führt nicht viel weiter. Das empfohlene Verfahren sei das beste, so heißt es auch da, weil es die Faktoren am umfassendsten einfange und weil es eine Beziehung zu den individuellen Präferenzen herstelle. Es ist kennzeichnend, daß an Schwächen der Methode lediglich die Aufwendigkeit demoskopischer Untersuchungen genannt wird, nicht aber der Abstand zwischen „stated“ und „revealed preferences“.

21) Vgl. Willeke, R., Beyhoff, St., Volkswirtschaftliche Kosten der Straßenverkehrsunfälle, EU-Projekt COST 313, Köln 1990.

konkreten Vorgehensweise und nicht notwendig der Methode. Sie liefern auch keinen „Beweis“ dafür, daß die Erfragung einer Zahlungsbereitschaft deshalb zutreffendere Informationen bietet, weil sie zu höheren „Kosten“ führt.

Die Methode der *individuellen Zahlungsbereitschaft* und deren politische Umsetzung in eine *soziale Zahlungsbereitschaft* sind in den letzten drei Jahrzehnten intensiv behandelt worden.²²⁾ Anwendungsversuche gibt es außer bei den Unfallfolgen, hier besonders bei den Todes- und Invaliditätsfällen, auch bei der Gewichtung von Lärmbelastungen und bei der Bewertung von Zeitgewinnen und -verlusten. Die demoskopische Methode ist gut geeignet, die öffentliche Akzeptanz bestimmter politischer Vorhaben zu testen. Die Deutung der in Fragebögen oder Interviews geäußerten *hypothetischen* Zahlungsbereitschaft als „Kosten“ ist jedoch irreführend. Breites Erfahrungsmaterial bestätigt die plausible Annahme, daß unverbindlich geäußerte Zahlungsbereitschaftserklärungen die Gewichte populärer Vorhaben bei weitem überschätzen lassen. Der Grund ist klar genug. Die bloße Nennung einer Zahlungsbereitschaft für positiv eingestufte Veränderungen, die als Wünschäußerungen festgehalten werden, aber zu keinerlei Zahlungsverpflichtung führen und deshalb auch nicht als Zwang zu einer Budgeteinschränkung eingestuft werden, treiben die Gewichte nach oben. Das ist naheliegende Taktik. Der Übergang von einer Bewertung nach der Sozialproduktmethode zu einer Bewertung nach unverbindlichen Äußerungen über die Zahlungsbereitschaft führt deshalb nicht zu einer Korrektur oder Vervollständigung der Kostenrechnung, sondern zu wahren Niveausprüngen, die das Zehnfache erreichen können und mit der Entwicklung des Unfallgeschehens nicht das geringste zu tun haben. So würde der angeregte Methodenwechsel die beeindruckend großen Sicherheitsgewinne im Straßenverkehr, auf die auch das Grünbuch, wenngleich etwas pauschal,²³⁾ aufmerksam macht, weit überdecken.

Auch andere Methoden, etwa die Ermittlung von Schadenskosten oder von Vermeidungskosten müssen mit Schätzungen und Konventionen arbeiten.²⁴⁾ Aber kein Verfahren entfernt sich so weit vom ökonomischen Kern des Kostenkonzepts wie das der erfragten individuellen Zahlungsbereitschaft. Dieses gleichwohl zur Anwendung zu empfehlen, geht beträchtlich über die Diskussion von alternativen Kostenrechnungsvarianten hinaus. Verlangt wird eine andere *politische Vorgabe* für die Gewichtung der Unfallfolgen mit einschneidenden Konsequenzen für die aggregierten „Gesamtkosten“. Die Politik kann einen solchen Schritt erwägen; sie muß dies aber in voller Kenntnis der unmittelbaren und der weiteren Folgen tun. Deshalb bedarf es zu diesem Punkt noch gründlicher Überlegungen und eines wesentlich breiteren und intensiveren Austausches zwischen Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit als das Grünbuch anbietet. Eine einfache methodenabhängige „Hochrechnung“ gibt keine Auskunft über die Steuerung der Verantwortung und über die externen Anteile der Unfallkosten.

22) Vgl. u.a. Willeke, R., Kentner, W., Die Kosten der Umweltbelastung in Stadtgebieten, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln, Bd. 31, Bentheim 1975; Jäger, W., Lindenlaub, K.-H., Nutzen/Kosten-Untersuchungen von Verkehrssicherheitsmaßnahmen, FAT-Schriftenreihe, Nr. 5, Frankfurt 1977.

23) Hier wäre ein Bezug auf die Statistik der ECMT hilfreich gewesen. Es mutet zudem seltsam an, daß bei der Nennung der Gründe nicht die technischen Verbesserungen, sondern Beschränkungen der Geschwindigkeit an die Spitze gestellt sind. Vgl. Kap. 5.2, S. 21 f. Zur Entwicklung und Prognose der Unfallkosten vgl. auch Diekmann, A., Die externen Kosten des Straßenverkehrs, Köln 1995.

24) Zur Methodendiskussion vgl. u.a. Planco Consulting, Externe Kosten des Verkehrs, Essen 1990, S. 2-12 ff. und IWW/INFRAS, Externe Effekte des Verkehrs, Karlsruhe, Zürich 1994, S. 36 ff.

Umweltbelastungen als externe Kosten

Erst die Behandlung der Umweltbelastungen im engeren Sinne mit den Schwerpunkten Luftverunreinigung und Lärm in den Kapiteln 6 und 7 gibt Gelegenheit, die Haltung des Grünbuches zum Problemfeld der externen Effekte des Verkehrs anzusprechen. Diese Position ist enttäuschend; denn sie übernimmt die Vereinfachungen der üblichen politischen Präsentation und bleibt damit ziemlich weit hinter dem Stand der wissenschaftlichen Diskussion zurück. So vermitteln schon die einleitend im Kapitel 2 gegebenen Definitionen den irreführenden Eindruck, daß *alle* externen Effekte – praktisch ist nur von den externen Kosten die Rede – eo ipso internalisierungsbedürftig seien. Daß tatsächlich aber positive und negative Externalitäten *ubiquitäre Elemente jeden Lebens- und Arbeitsmilieus* bilden und daß deshalb *veränderliche Standards* erforderlich sind, mit denen die politisch relevanten von den irrelevanten externen Effekten abgegrenzt werden müssen, wird nicht aufgegriffen, obwohl dies der erste Schritt sein müßte.²⁵⁾

Auch die nächsten Schritte greifen kurz. Externe Lasten (Schäden, Störungen) sollen, so gut es nach dem Stand der Kenntnis eben geht, erfaßt, anschließend monetär bewertet (möglichst nach der Methode der individuellen Zahlungsbereitschaft) und damit zu „Kosten“ transformiert werden. Diese sind dann nur noch den Verursachern durch zusätzliche Abgaben anzulasten. Damit sollen die „richtigen“ Preise entstehen, die im Sinne der Marktwirtschaft zur optimalen Faktorallokation führen. Eine solche Argumentation legt aber nicht nur einen unerreichbaren Informationsstand zugrunde, sie basiert auch auf einer ganz und gar *statischen Gleichgewichtsanalyse*, die der evolutorischen Wirksamkeit des Verkehrs- und Kommunikationsbereiches in keiner Weise entspricht. Das methodische Mißverständnis spiegelt sich auch in der Haltung zu den externen Nutzen: Solche Nutzen könne es in nennenswertem Umfang gar nicht geben, weil sie in den Marktprozessen fortlaufend internalisiert würden²⁶⁾ Positive Struktureffekte ließen allenfalls die Infrastruktur, die Staatssache sei, nicht aber der Verkehrsbetrieb erwarten.

Die Kette von extrem vereinfachenden Annahmen unterstellt also, daß die Internalisierung einer jeweils gegebenen *greifbaren Masse externer Kosten* mit ausreichender Genauigkeit möglich ist und zu fordern sei. Tatsächlich kann aber jeder der unterstellten Schritte nur auf der Basis ungefestigter Annahmen und regelmäßig umstrittener politischer Konventionen unternommen werden. Große Wissensdefizite in der Ursachenforschung, breite Ermessensspielräume bei der monetären Bewertung (Methodenwahl), komplexe Interdependenzen in den Kausalitätsbeziehungen und zahlreiche Nebenwirkungen und Rückkoppelungen sollten es endlich nahelegen, das allzu bequeme Internalisierungsparadigma (Pigou-Konzept) aufzugeben. Die strategische Zielsetzung kann nicht die „vollständige“ oder „maximale“ Anlastung der zusammengetragenen und so oder so bewerteten externen

25) Die hohe praktische Bedeutung dieses Hinweises ergibt sich aus der Tatsache, daß die Standards außer vom ökologischen Anspruchsniveau auch von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängen. Sie verändern sich im Zeitablauf und zeigen notwendig bei einem Vergleich von Volkswirtschaften unterschiedlichen Entwicklungsniveaus große Abweichungen. Dies gilt selbst für Vergleiche zwischen EU-Mitgliedsländern.

26) Zur Kritik dieser Position vgl. Willeke, R., Zur Frage der externen Kosten und Nutzen des motorisierten Straßenverkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 64 Jg. (1993), S. 215-236.

Kosten sein,²⁷⁾ sondern die permanent weitergeführte Annäherung an einen *optimalen Interessenausgleich*, der durch Vergleiche der erkannten und erreichbaren Alternativen gefunden wird.²⁸⁾

Ein den sozio-ökonomischen Funktionen des Verkehrs allein angemessener evolutorischer Ansatz und eine über Marktsequenzen hinweggreifende *zeitliche Wirkungsanalyse* gestatten es auch, das Wesen und die Bedeutung der *externen Nutzen* des Verkehrs zu erkennen und verkehrspolitisch als Element einer Nutzen-Kosten-Balance einzuordnen. Gleiches gilt für die Einsicht in das Zusammenspiel von Infrastruktur und Betrieb: Die Fahrwegnutzungen sind Vorleistungen für die Erstellung der Verkehrsdienste (Betrieb). Erst diese erzeugen die infrastrukturelle Wirksamkeit einer „strategischen Familie“ (H. Albach).

Fragen und Antworten

Die Verkehrspolitik in Europa hat mit der Deregulierung und mit Privatisierungsansätzen große Reformschritte in Richtung auf ein marktwirtschaftliches Steuerungs- und Antriebssystem getan. Die Reform ist jedoch unvollendet. Vor allem konnte die Verkehrswegebepolitik und damit die Planung der Infrastrukturangebote noch nicht in ein marktgeordnetes Gesamtsystem eingefügt werden. Engpässe und Staufolgen lassen dies insbesondere in Teilen des Straßennetzes erkennen. Es ist ganz richtig, daß das Grünbuch dieses Ordnungsdefizit heraushebt und anspricht. Die daran anschließenden Politikempfehlungen bieten den Weg zur Lösung des Problems aber noch nicht. Denn auf einer zu schmalen empirischen und analytischen Basis sprechen sie nur Ausschnitte des Problemganzen an. Die Vorstellungen und Vorschläge können deshalb mißverstanden und als Rechtfertigung für politisch defavorisierende Abgabenerhöhungen verwendet werden. Dann aber wäre ihre Wirkung kontraproduktiv.

Wird von den methodischen Schwächen und Streitfragen einmal abgesehen, dann kann die kritische Überprüfung auf einige nahe beieinander liegende Punkte konzentriert werden. Als erstes ist anzumerken, daß die empfohlenen pretialen Steuerungsimpulse nahezu ausschließlich auf die Nachfrageseite ausgerichtet sind, praktisch auf die Nachfrage nach Straßenkapazitäten (road pricing). Hier soll das Gleichgewicht durch eine Abdrängung von – offenbar beträchtlichen – Nachfrageteilen hergestellt werden. Diese Perspektive ist aber sehr kurzfristig angelegt und rein defensiv, obwohl doch zeitfordernde Anpassungsprozesse ausgelöst werden sollen. Es bleibt aber schon unklar, was mit der abgedrängten Nachfrage werden und wohin sie sich wenden soll, und dies bei einer mit hoffentlich bald wieder angemessenem Wirtschaftswachstum weiter ansteigenden Verkehrsnachfrage.

Schon dieser Hinweis zeigt, daß Angebot und Nachfrage nicht nur im Zusammenhang zu betrachten sind, daß vielmehr beide Seiten als Reaktionsfelder betrachtet werden müssen.

27) Der fortgesetzte Hinweis auf den Problembereich der Bewertung ist notwendig, weil die Wahl oder Änderung der Bewertungsmethode zu Niveausprüngen der ausgewiesenen Größen führen können, die Veränderungen der realen Faktoren oft weit überdecken.

28) Vgl. dazu Willeke, R., Mobilität, Verkehrsmarktordnung und externe Effekte, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie (VDA), Bd. 81, Frankfurt a.M. 1996.

Wenn das Grünbuch fordert, die Verkehrsnachfrage sei an ihren Wurzeln, den individuellen Wahlentscheidungen, zu fassen, dann gilt dies auch für das Angebot an Infrastrukturleistungen, also für die Träger der Verkehrswegeplanung. Wird die Angebotsseite aber (weitgehend) ausgeblendet und eigenen politischen Gesetzen unterstellt, dann ist das Konzept nicht nur unvollständig, sondern falsch. Dies gilt auch dann, wenn zunächst kein mautgepeistes Betreibermodell eingeführt und keine Privatisierung der Infrastruktur eingeleitet werden soll, sondern nur eine Marktsimulation angestrebt wird. Gegenüber den Erfordernissen einer konsequent marktintegrierten Infrastrukturpolitik bleiben die Gedanken und Anregungen des Grünbuchs zur Angebotspolitik zu knapp, zu unsystematisch und – politisch gesehen – nach vielen Seiten auslegungsfähig. Eine nachhaltige Stabilisierung des Verkehrssystems verlangt aber eine im Kern bedarfsorientierte und politisch neutrale Infrastrukturvorsorge.

Ein selektives, gleichsam amputiertes road pricing steht nicht nur vor unlösbaren Akzeptanzproblemen, es kann auch mit seinem konzeptionellen Ansatz das Problem nicht erfassen und nicht lösen. Es bietet allenfalls Taktik, aber keine Strategie. Die im Grünbuch ein weiteres Mal aggregierten Summen von „externen Kosten“ können – ganz abgesehen von allen Wissens-, Erfassungs-, Quantifizierungs-, Bewertungs- und Zurechnungsfragen – überhaupt nur dann informativ sein, wenn sie mit großer Sorgfalt in die Angebots-Nachfrage-Zusammenhänge der gedachten Infrastrukturmärkte hereingestellt werden. Denn diese „Kosten“ spiegeln ein ganz heterogenes Mixtum wider; sie ergeben sich nicht nur aus den realen, sondern zu wesentlichen Teilen auch aus politikverursachten, künstlichen Knappheiten. Die These, daß eine Anlastung durch gezielte Mehrbelastung lediglich externe zu internen Kosten transformieren würde, also tatsächlich zu keiner zusätzlichen Belastung, sondern vielmehr zu erwünschten Steuervorteilen führen würde, ist aus diesem Grunde nicht akzeptabel.

Das Grünbuch will Anstöße geben und eine Diskussion auslösen. Der sachlichen Aussprache wäre es aber dienlich gewesen, mehr Gewicht auf die Erkundung der Ursachen des „Verkehrsproblems“ zu legen und dafür bei den Politikempfehlungen die Zurückhaltung zu üben, die für die Einleitung eines Gedankenaustausches wohl nahegelegen hätte. Gewiß kann in einem Grünbuch nicht schon alles zur Sache gesagt werden. Niemand erwartet auch, daß wissenschaftliches Neuland betreten wird. Gerade deshalb aber sollte alles vermieden werden, was zu Mißverständnissen und zu fruchtlosen Kontroversen führen muß. Erwünscht wäre es dagegen, wenn das im Grünbuch angesprochene Problem von Entwicklungspässen sehr viel deutlicher und erkennbarer mit den zentralen Zielen der Gemeinschaftspolitik verknüpft würde. Was die Wirtschaft und auch der Verkehr angesichts der Beschäftigungskrise und der strukturellen Anpassungszwänge am wenigsten braucht, sind neue Bremsmanöver durch Umverteilungsversuche. Man möchte sich deshalb wünschen, daß die Diskussion, zu der aufgefordert ist, den Weg zu einem Weißbuch freimacht, das eine fundierte Ursachenanalyse mit einer offensiven, innovationsgetragenen Wachstumsstrategie verbindet.²⁹⁾

29) Die Bezugnahme auf das Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Herausforderungen auf dem Weg in das 21. Jahrhundert“, Kom(93) 700, Brüssel 1993 könnte dann auch wesentlich klarer und überzeugender ausfallen, als dies in dem vorliegenden Grünbuch der Fall ist.

Abstract

The Green Paper of the European Commission 'Towards Fair and Efficient Pricing in Transport' emphasizes quite correctly the burden of bottlenecks in the transport infrastructure and of congestion calamity. But there is not given a real explanation, no reference is seen to the responsibility of the policy makers. Contrary to the position of the Paper, the congestion costs do not appear as 'external' but as 'internal' to the relevant group of road users according to the club-theorem. Moreover it seems at least inexpedient to make a blend of the road pricing idea and the concept of external costs and benefits. Then, a broader introduction of a road pricing system appears unacceptable under the present conditions of restrictive road planning, policy made scarcities, and arbitrary utilization of specific tax and rates revenue. As to the costs of accidents it seems necessary to give substantial more considerations to the recommended willingness to pay method than is offered by the Green Paper. Finally, there are strong arguments to choose a new and more realistic foundation for integrating the external costs and benefits in the framework of transport policy to make due allowance for the special dynamic functions of the field of transport and communication. Closing, the critical review gives the hope for a following White Paper to present a thorough analysis of the causes of the 'transport problem', an unbiased consideration of appropriate answers, and a convincing basis for an offensive strategie of transport policy well connected with the struggle for more growth, competitive capacity, and employment.