

Benchmarking und dem Einsatz ökonomischer Methoden transparenter und wissenschaftlich fundierter gestaltet werden. So werden etwa unter Einsatz der in Norwegen, England und Wales, Dänemark sowie den Niederlanden angewandten nichtparametrischen Programmiermethode Data Envelopment Analysis DEA die Preisvergleichsmöglichkeiten von Unternehmen mit unterschiedlichen Betriebsbedingungen verbessert. Hiermit können die effizientesten Anbieter identifiziert, für jedes Unternehmen die geeignetsten Vergleichsunternehmen festgestellt und schließlich das Effizienzniveau jedes Unternehmens im Vergleich zu den als vorbildlich eingestuften Unternehmen ermittelt werden, um Anhaltspunkte für den Preissenkungsbedarf ineffizienter Anbieter zu gewinnen²⁷. Zu überlegen ist, ob die Ermittlungs- und Auskunftsbefugnisse der Kartellbehörden für den Einsatz solcher Benchmarking-Methoden erweitert werden müssten.

Fazit

So lange nicht erwiesen ist, dass die im Ausland etablierten Regulierungssysteme langfristig bessere Ergebnisse in der netzspezifischen Marktmachtkontrolle erbringen als das deutsche Modell mit Verbändevereinbarung und Aufsicht durch die Kartellbehörden, sollte nicht vorschnell ein Regulierer mit der

Kompetenz zur Ex-ante-Festlegung von Netzzugangstarifen eingerichtet werden. Bei einem institutionellen Vergleich reicht eine Orientierung an kurzfristigen, vordergründigen Erfolgen einer Regulierungspolitik wie sinkenden Preisen und hohen Anbieterwechselraten nicht aus. Vielmehr müssen auch die Folgen für die langfristige Investitionspolitik und das Innovationsverhalten der Unternehmen bedacht werden. Unter Berücksichtigung freiheitsorientierter Wettbewerbsleitbilder ist es geboten, Anbietern und Nachfragern trotz eines Wettbewerbsversagens im Netzbereich einen möglichst großen Handlungsspielraum zu gewähren. Nur so kann neues Wissen über langfristig vorteilhafte Preise und sonstige Konditionen des Netzzugangs generiert werden. Um die formale Freiheit der Netzbetreiber und Netzzugangsbegehrenden zu schützen, sollten zunächst die mit geringer Interventionstiefe verbundenen Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung verfolgt und vor allem bewährte Sanktionsmittel des Wettbewerbsrechts konsequent ausgeschöpft werden.

²⁷ Vgl. etwa P. Burns, J. Davies, C. Riechmann: Benchmarking von Netzkosten – Data Envelopment Analyse (DEA) am Beispiel der Stromverteiler in Großbritannien, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, 23. Jg. (1999), S. 285 ff.

Alexander Eisenkopf

Das Autobahnmautgesetz – (k)ein Baustein für eine schlüssige Verkehrspolitik?

Am 15. August 2001 hat das Bundeskabinett den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen verabschiedet. Tragen die gewählten verkehrspolitischen Instrumente zu einer Lösung der Probleme im Verkehrssektor bei? Werden die durch die Maut eingenommenen Mittel sinnvoll verwendet?

In der Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) vom 15. 8. 2001 erklärte Minister Bodewig, daß mit der beschlossenen Lkw-Maut ein wichtiger Baustein der anstehenden Verkehrsreform gelegt worden sei. Die Maut werde Mobilität in der Zukunft sichern helfen.

Sie trage zu einer verursachungsgerechten Anlastung der Wegekosten, zu einem Umstieg von der Steuer auf die Nutzerfinanzierung und zu einer wirtschaftlicheren Auslastung der Transportkapazitäten bei. Außerdem würden die Chancen zwischen in- und ausländischen Transportunternehmen gerechter verteilt.

Dr. Alexander Eisenkopf, 38, ist Privatdozent am Lehrstuhl Volkswirtschaftslehre I, insbesondere Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik sowie Transportwirtschaft, der Justus-Liebig-Universität Giessen.

Offenbar glaubt die Verkehrspolitik mit der entfernungabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw den lange und mühselig gesuchten Schlüssel zur Lösung ihrer zentralen Probleme gefunden zu haben. Leider dürften sich diese Hoffnungen bei genauerer Betrachtung als Luftschlöser erwei-

sen. Der vorgelegte Gesetzentwurf bleibt – wie im folgenden zu zeigen sein wird – weit hinter den in ihn gesetzten Erwartungen zurück. Vor allem genügt er nicht den Anforderungen an eine effizienzorientierte und konsistente Verkehrs(infrastruktur)politik.

Inhalte des Gesetzentwurfs

Das Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (Autobahnmautgesetz für schwere Nutzfahrzeuge – ABMG) sieht eine öffentlichrechtliche Mautpflicht für alle Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen von mehr als 12 t zulässigem Gesamtgewicht (zLGG) vor¹. Ausnahmen bestehen für Kraftomnibusse, Fahrzeuge der Straßenbehörden und Rettungskräfte sowie Fahrzeuge des Bundes, der Streitkräfte und der Polizei (§ 1 Abs. 1 und 2 ABMG). Die Maut soll die derzeit in Deutschland und den sogenannten Verbundstaaten erhobene zeitabhängige Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Lkw ersetzen (Eurovignette).

Die Mauterhebung ist unter Bezug auf die Richtlinie 1999/62EG über die Erhebung von Gebühren für die Nutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge auf Bundesautobahnen (BAB) beschränkt. Gemäß § 1 Abs. 4 ABMG soll die Mautpflicht unter Berufung auf Sicherheitsgründe auf bestimmte Abschnitte von Bundesstraßen ausgedehnt werden können. Nach Artikel 7 Abs. 2a der Richtlinie 1999/62 EG ist eine Gebührenerhebung nur auf Autobahnen und anderen mehrspurigen Straßen mit ähnlichen Merkmalen wie Autobahnen (z.B. Bundesstraßen mit je zwei Richtungsfahrbahnen) sowie im Falle von Brücken, Tunneln und Gebirgspässen möglich. Diese Regelung begrenzt in Deutschland auch die Möglichkeiten der Refinanzierung bei Maßnahmen im Zuge des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FstrPrivFinG). § 1 Abs. 4 ABMG bezieht sich auf einen Passus der genannten EG-Richtlinie², der eine Ausweitung auf andere Abschnitte des primären Straßennetzes aus Sicherheitsgründen nach Anhörung der Kommission ermöglicht.

Für die Berechnung der Maut sind nach § 3 ABMG die zurückgelegte Strecke, die Zahl der Achsen und die Emissionsklasse des Fahrzeugs maßgebend. Der Gesetzentwurf enthält keine Angaben zu konkreten Mautsätzen; statt dessen wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung

des Bundesrates Mautsätze festzulegen. § 3 Abs. 2 ABMG verweist diesbezüglich auf Art. 7 Abs. 9 und 10 der Richtlinie 1999/62EG, die eine strikte Orientierung der Mautgebühren an den Wegekosten einfordern, aber auch gewisse Differenzierungen nach Fahrzeugemissionsklassen und Tageszeiten ermöglichen.

Die §§ 4-8 ABMG regeln Details der Mauterhebung und Kontrolle. Demnach ist die Maut grundsätzlich vor Fahrtantritt zu entrichten; im Falle einer elektronischen Erhebung erfolgt diese während der Fahrt. Der Mautschuldner – dies sind gemäß § 2 der Eigentümer bzw. Halter des Fahrzeugs oder der Fahrer – hat nach § 5 jederzeit die ordnungsgemäße Entrichtung der Maut nachzuweisen. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des Gesetzes obliegt dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) bzw. hilfsweise den Zollbehörden.

Wie bereits angemerkt, enthält der Gesetzentwurf keinerlei Angaben zur Mauthöhe. Allerdings wurde in der Pressemitteilung anlässlich der Verabschiedung der Vorlage im Kabinett eine Größenordnung von 27 bis 37 Pfennig je Fahrzeugkilometer genannt. Weiterhin fehlen im Gesetzentwurf Aussagen zu den geplanten Erhebungstechnologien und der zeitgerechten Verfügbarkeit elektronischer Gebührenerhebungssysteme. Auch die Einnahmenverwendung bzw. die Möglichkeit eventueller Kompensationen werden nicht näher spezifiziert. § 11 ABMG bestimmt lediglich, daß das Mautaufkommen dem Bund zusteht. In der Gesetzesbegründung wird angeführt, daß neben den an den privaten Betreiber des Mauterhebungssystems abzuführenden Systemkosten für die Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht ab 2003 Kosten in Höhe von 100 Mill. DM p.a. anfallen.

Bewertung der Gesetzesinhalte

Mit dem Autobahnmautgesetz hat die Bundesregierung den Einstieg in eine fahrleistungsabhängige Bepreisung der Infrastrukturnutzung vorbereitet. Ein solcher Schritt ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da hierdurch die Umsetzung neuer Finanzierungs- und Betriebskonzepte für das Fernstraßennetz erleichtert wird. Allerdings weist der Gesetzentwurf entscheidende Mängel auf. Ihm fehlt vor allem die Einbindung in ein verkehrspolitisch schlüssiges Reformkonzept für die Infrastrukturfinanzierung. Es werden neue Belastungen für das Güterkraftverkehrsgewerbe und die verladende Wirtschaft eingeführt, ohne daß auf der anderen Seite Erhaltung und Ausbau der Infrastruktur gesichert werden. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, reichen die vorgesehenen Maßnahmen nicht aus, um eine zukunftsorientierte Verkehrs(infrastruktur)politik sicherzustellen.

¹ Mit der Erhebung der Maut soll zum 1.1.2003 begonnen werden.

² Vgl. Art. 7 Abs. 2 Buchstabe b Nr. i der Richtlinie 1999/62EG.

Das Autobahnmautgesetz ist in der vorliegenden Fassung in zahlreichen Punkten nicht spezifiziert und gleicht daher einem Blankoscheck für die Regierung. Hinsichtlich essentieller Parameter des Vorhabens (Gebührenhöhe, Mittelverwendung für Investitionen, Kompetenzen einer Infrastrukturgesellschaft, technische Erhebungsmodalitäten) wird nichts ausgesagt bzw. wird auf nachgelagerte Rechtsverordnungen verwiesen. Damit erfüllt der Gesetzentwurf nicht den Anspruch an eine stetige und vorhersehbare Wirtschaftspolitik und ist für die betroffenen Verbände und Wirtschaftsunternehmen nicht zumutbar³.

Die Idee einer entfernungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw findet sich schon in der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vom November 1998. Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (Pällmann-Kommission) und der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen haben derartige Lkw-Mauten im Rahmen umfassender Vorschläge zur Neuordnung der Infrastrukturfinanzierung ebenfalls vorgesehen⁴. Gegenüber diesen konzeptionell durchdachten und ökonomisch fundierten Maßnahmenpaketen bleibt der vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf jedoch ein Torso. Ihm fehlt die Einbindung in eine realistische Gesamtstrategie zur Bewältigung des erwarteten Verkehrswachstums und der sich in Zukunft weiter verschärfenden Infrastrukturprobleme. Dies kann anhand von zwei Beispielen aufgezeigt werden:

□ Die Lkw-Maut wird laut Gesetzentwurf auf Bundesautobahnen beschränkt. Zugleich erfolgt aber die Ankündigung, daß im Falle erheblicher Verkehrsverlagerungen wegen der Gebührenbelastung auch Bundesstraßen einbezogen werden sollen. Angesichts der diskutierten Mautsätze dürften regional zum Teil erhebliche Ausweicheffekte auf das nachgeordnete Straßennetz auftreten, die auch die Verkehrssicherheit beeinträchtigen und zu erhöhten Unfallkosten führen werden. Eine durchdachte Konzeption eines Benutzungsabgabensystems hätte von vornherein auch ein

gegebenenfalls neu zu strukturierendes Bundesstraßennetz einbeziehen müssen.

□ Die Autobahnmaut trifft nur schwere Lkw. Wird tatsächlich ein Wechsel der Infrastrukturfinanzierung hin zu einer Nutzerfinanzierung gewünscht, müßten schrittweise auch leichte Nutzfahrzeuge und Pkw in das Benutzungsabgabensystem einbezogen werden, zumindest mit zeitabhängigen Entgelten (Vignetten)⁵.

Zielkonflikte

Der Gesetzentwurf krankt an unbewältigten Zielkonflikten zwischen verkehrs-, umwelt- und finanzierungspolitischen Zielen: Primäres Ziel der Maut ist nach Aussage der Regierung eine verursachungsgerechte Anlastung der Wegekosten⁶. Dieses Ziel ist verkehrspolitisch bedeutsam, wenn auch der empirische Befund unterschiedliche Interpretationen zuläßt. So weist das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einer Wegekostenrechnung 1997 für inländische schwere Nutzfahrzeuge Wegekostendeckungsgrade für das Gesamtstraßennetz von unter 100% aus (Lkw über 18t zIGG 70,9% und Sattelzüge 53,2%)⁷. Dieses Ergebnis wird jedoch dadurch relativiert, daß die schweren Lkw auf den Bundesautobahnen Wegekostendeckungsgrade für das Gesamtstraßennetz von 158% bis 186% aufweisen, also dort keine ungedeckten Wegekosten auftreten⁸. Eine Lkw-Maut soll jedoch ausschließlich auf Bundesautobahnen erhoben werden.

In einer hypothetischen Rechnung unter den Bedingungen des Jahres 2003 (vor allem höhere Mineralölsteuer infolge der Ökosteuer) ermittelt das DIW für das Gesamtstraßennetz Kostendeckungsgrade für schwere Lkw zwischen 90 und 100% (Autobahnen um 200%). Es verbleiben daher als Problem lediglich die ausländischen Nutzfahrzeuge, die nach den Berechnungen des DIW 1997 auf dem Straßennetz insgesamt nur einen Kostendeckungsgrad von 37% erreichten. Hier würde die Maut einen höheren Beitrag zu den Infrastrukturkosten gewährleisten. Allerdings lag auch bei den ausländischen Lkw der Kosten-

³ Die betroffenen Wirtschaftsverbände haben nahezu einhellig den vorliegenden Gesetzentwurf abgelehnt, zumal das Anhörungsverfahren zum Gesetz mit extrem engen Fristen durchgeführt wurde. Vgl. zu einer gut begründeten Position die Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI): Referentenentwurf zur Einführung einer streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw auf Autobahnen, Rundschreiben Nr. VT 98/01, Berlin 2001.

⁴ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Schlußbericht vom 5. September, Berlin 2000; Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim BMVBW: Straßeninfrastruktur: Wege zu marktkonformer Finanzierung. Empfehlungen vom Februar 2000, in: Internationales Verkehrswesen, 62. Jg., 2000, S. 186-190.

⁵ Berichte über geplante Autobahnvignetten oder -maturen für Pkw werden jedoch mit großer Regelmäßigkeit von der Politik dementiert. Hier ist die Angst vor der Autofahrerlobby und einer Abstrafung bei der nächsten Wahl wohl zu groß.

⁶ Der Gesetzentwurf spricht in § 3 Abs. 2 von den Kosten für den Bau, die Erhaltung, den weiteren Ausbau und den Betrieb der Infrastruktureinrichtungen.

⁷ Ein Wegekostendeckungsgrad von unter 100% bedeutet, daß die den Fahrzeugen zuzurechnenden Wegeeinnahmen niedriger sind als die anteiligen Wegekosten.

⁸ Vgl. Heike Link, Heilwig Rieke, Martin Schmiel: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahr 1997, Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) e.V. und des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC) e.V., Berlin 2000, S. 68.

deckungsgrad für Bundesautobahnen 1997 bei ca. 98%. Insgesamt bleiben daher erhebliche Zweifel, ob die geplante Lkw-Maut tatsächlich zu einer verursachungsgerechten Anlastung der Wegekosten beitragen wird⁹.

Außerdem ist in Frage zu stellen, ob die geplante Straßenbenutzungsgebühr das richtige Instrumente im Sinne einer ökologischen Steuerung ist, wie sie von der Bundesregierung verfolgt wird. Wenn die Maut wegekostenorientiert erhoben wird, sollte sie nicht mit einer ökologischen Lenkungsfunktion überfrachtet werden. Dies wird aber tendenziell durch die beabsichtigte Differenzierung nach Emissionsklassen angestrebt. Gegen eine solche Lösung spricht das Argument, daß für jedes wirtschaftspolitische Ziel in einer Volkswirtschaft nur ein Instrument einzusetzen ist, und zwar das geeignetste (Mündellsche Zuordnungsregel). Daher sollte die Anlastung von externen Kosten der Schadstoffbelastung durch schwere Lkw mit anderen Instrumenten erfolgen. Hierzu wäre z.B. die heute schon bestehende Differenzierung der Kraftfahrzeugsteuer nach Schadstoffklassen weiterzuentwickeln. Für andere negative externe Effekte des Straßengüterverkehrs (z.B. Unfallkosten, Lärm) stellt eine fahrleistungs- oder verbrauchsbezogene Abgabe ohnehin nur eine inferiore Lösung dar¹⁰. Hinzuweisen ist zudem auf die erheblichen Ermittlungs- und Quantifizierungsprobleme bei diesen Externalitäten.

Ein weiterer, essentieller Zielkonflikt besteht schließlich zwischen der propagierten Kostenorientierung der Maut und den implizit verfolgten Plänen einer Vermeidung bzw. Verlagerung von Straßentransporten. Die Lkw-Maut soll auch ein Instrument zur Verbesserung der Wettbewerbsposition der konkurrierenden Verkehrsträger und ein Anreiz zur Verlagerung von Verkehren auf Schiene und Binnenwasserstraße sein¹¹. Der Verkehrsbericht 2000 des BMVBW erwartet

ein Verlagerungspotential von 32 Mrd. tkm von der Straße auf die Schiene bzw. Wasserstraße, das mit Hilfe einer bis zum Jahr 2015 auf 0,40 DM ansteigenden Mautgebühr für Lkw und einem gleichzeitigen Kapazitätsausbau der Bahn realisiert werden könnte¹². 32 Mrd. tkm entsprechen allerdings ca. 40% der aktuellen Güterverkehrsleistung der Bahn, so daß ein solches Szenario reichlich optimistisch, wenn nicht gar utopisch erscheint. Derartig signifikante Verlagerungseffekte sind nur bei wesentlich höheren Mautsätzen realistisch, die dann aber in keinem Zusammenhang mit einer verursachungsgerechten Anlastung von Wegekosten stehen¹³.

Fehlende Zweckbindung der Einnahmen

Das Gesetz zur Autobahnmaut wird den Betroffenen als Beitrag zu einem Umstieg von der Steuer hin zur Nutzerfinanzierung verkauft. Dies bedeutet faktisch einen Etikettenschwindel, da eine Zweckbindung der Einnahmen nach § 11 ABMG nicht vorgesehen ist. Nach den bisherigen Planungen der Bundesregierung wird ab dem Jahr 2003 lediglich ein sogenanntes „Anti-Stau-Programm“ gestartet, welches jährlich 750 Mill. DM für Fernstraßeninvestitionen vorsieht. Eine ebenso hohe Summe soll für die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt ausgegeben werden¹⁴. Der Großteil der schon bei einer Mauthöhe von 25 Pfennig erwarteten Bruttoeinnahmen von 5 Mrd. DM wird in den allgemeinen Haushalt fließen. Daher ist die Rede des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI) von einer „dritten Sondersteuer im Verkehr“ durchaus berechtigt. Die Lkw-Maut wird von der Bundesregierung nicht als Instrument der Infrastrukturfinanzierung, sondern primär als Cash cow gesehen¹⁵. Das „Anti-Stau-Programm“ ist damit als Worthülse entlarvt¹⁶.

⁹ Noch stärker in Frage zu stellen ist die Berechtigung der Maut, wenn man statt den Ergebnissen der Wegekostenrechnung, die sehr stark durch die kalkulatorischen Zinsen für das historische Verkehrsanlagevermögen dominiert wird, die Wegeausgabendeckungsgrade der Fahrzeuge vergleicht. So weist die Berechnung des DIW für 1997 Wegeausgabendeckungsgrade der schweren Lkw über 18t zIGG von 115,2% aus (Nutzfahrzeuge des Güterverkehrs insgesamt 123,1%). Auf Bundesautobahnen liegen die entsprechenden Werte bei 194,6% und 186,5% für Fahrzeuge über 18t zIGG; vgl. Heiké Link, Heilwig Rieke, Martin Schmied, a.a.O., S. A-24.

¹⁰ Vgl. zu einer ähnlichen Einschätzung Heike Link: Zu Wegekosten ist das Letzte Wort noch nicht gesprochen, in: Deutsche Verkehrszeitung vom 18.5.01, S. 60.

¹¹ Das Vorblatt zum Gesetz spricht davon, daß die „Einführung eines nutzungsabhängigen Preismechanismus im Verkehrsbereich zu einer verbesserten Wettbewerbssituation zwischen den Verkehrsträgern“ führt. Außerdem findet sich dort ein ausdrücklicher Hinweis auf das Verlagerungsargument.

¹² Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Verkehrsbericht 2000, Berlin 2000, S. 60-62.

¹³ Nach einer Studie, die im Auftrag des Umweltbundesamtes von Werner Rothengatter von der Universität Karlsruhe erstellt wurde, dürfte eine Maut von 40 Pfennig die Lkw-Fahrleistungen bis zum Jahre 2010 gerade um 2,3 % gegenüber dem Referenzfall reduzieren. Vgl. o.V.: Führunternehmer stellen Zustimmung zur Lkw-Maut in Frage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 168 vom 23.7.2001, S.13.

¹⁴ Das Anti-Stau-Programm wird von 2003 bis 2007 laufen und umfaßt ein Gesamtvolumen von 7,4 Mrd. DM. Davon entfallen 3,7 Mrd. DM auf die Straße, 2,8 Mrd. DM auf die Schiene und 0,9 Mrd. DM auf Binnenwasserstraßen.

¹⁵ Die Aussage des Bundesverkehrsministers in der Pressemitteilung vom 15.8.01, „die Einnahmen der Maut sollen im wesentlichen (zweckgebunden) für Verkehrsmaßnahmen ausgegeben werden“ ist offensichtlich nicht haltbar.

¹⁶ Die Kommission Verkehrsinfrastruktur hat seinerzeit den von ihr konstatierten jährlichen ungedeckten Finanzbedarf bei den Bundesfernstraßen von 4,0 Mrd. DM als „eher zurückhaltende Schätzung“ bezeichnet. Falls man nicht gegensteuere, dürfte der heute bereits kritische Rückstand bei Neu- und Ausbau bzw. qualifizierter Substanzerhaltung weiter ansteigen. Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, a.a.O., S. 19. 750 Mill. DM p.a. für das Anti-Stau-Programm erscheinen angesichts dieser Größenordnungen eher wie ein Tropfen auf den heißen Stein.

Die fehlende Zweckbindung der Mauteinnahmen stellt aus verschiedenen Gründen ein Ärgernis dar. Zum einen ist formal auf den Gebührencharakter der Maut hinzuweisen. Gebühren sind finanzwissenschaftlich Vorzugsabgaben, die sich am Äquivalenzprinzip orientieren, d.h. ihr wesentliches Merkmal ist das Verhältnis von individueller Abgabe und staatlicher Gegenleistung¹⁷. Daraus resultiert auch die Forderung, die Gebühreneinnahmen in spezielle Gebührenhaushalte einzustellen und ausschließlich zweckgebunden zu verwenden. Im Falle der Mautgebühren bedeutet dies den Einsatz für Zwecke des Straßenverkehrs und speziell für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und Straßenunterhaltungsmaßnahmen. Eine Quersubventionierung zugunsten von Investitionen in Schienenwege oder der Einsatz für allgemeine Haushaltszwecke (Nonaffektation) sind nicht problemadäquat und dürften auf Dauer auch verfassungsrechtlich nicht durchzuhalten sein¹⁸.

Neben diesem formal finanzwissenschaftlichen Argument sprechen auch verkehrspolitische Überlegungen zu einer Reform der Infrastrukturfinanzierung gegen die Regelung des § 11 ABMG. Höhere Belastungen der Transportunternehmen, der verladenden Wirtschaft und der Verbraucher sind nur akzeptabel, wenn diese Mittel auch in die Verbesserung der Infrastrukturqualität fließen. Wird in Zukunft ein Systemwechsel von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung beabsichtigt, müssen die durch Nutzerabgaben generierten Finanzmittel auch zur Finanzierung von Investitionen zur Verfügung stehen. Eine doppelte Belastung überfordert die Benutzer des Verkehrssystems, womit das Problem der Kompensation angesprochen wäre.

Mauthöhe

Im Gesetzentwurf sind zwar, wie bereits angeführt, keine Angaben zur Höhe der künftigen Maut enthalten, doch soll sich diese laut der Presseinformationen des Bundesverkehrsministeriums in der Größenordnung von 27 bis 37 Pfennig je Fahrzeugkilometer bewegen. Diese Zahlen beruhen auf derzeit nicht zugänglichen Wegekostenberechnungen, die federführend von der Prognos AG und Werner Rothengatter von der Universität Karlsruhe erstellt werden. Eine Orientierung der Maut an den Wegekosten ist nach den Vorgaben der oben zitierten EG-Richtlinie und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im

¹⁷ Vgl. Hans-Georg Petersen: Finanzwissenschaft I, 3. Aufl., Stuttgart 1993, S. 209 ff.

¹⁸ Auch die derzeit erhobene zeitabhängige Autobahngebühr (Nettoaufkommen 836,3 Mill. DM im Jahr 2000) fließt entgegen ihrer Qualifizierung als Gebühr in den Bundeshaushalt.

Zuge der Auseinandersetzungen um die Brenner-Maut auch zwingend geboten.

Die Pällmann-Kommission hatte seinerzeit in ihrem Abschlußbericht, gestützt auf ein Gutachten von Werner Rothengatter, eine Maut von 25 Pf je Fahrzeugkilometer auf Autobahnen vorgeschlagen¹⁹. Schon die Rechnungsgrundlagen für diesen Wert sind durchaus nicht unumstritten. An dieser Stelle soll nur auf drei Kritikpunkte an dem Wegekostengutachten für die Pällmann-Kommission hingewiesen werden²⁰:

Das Gutachten von Rothengatter et. al. berechnet Wegekosten im Sinne der Methodik der Wegekostenrechnungen des DIW Berlin. Dabei werden jedoch in die Rechnung fiktive, tatsächlich nicht vorgenommene Investitionen einbezogen (15 Mrd. DM für Bundesautobahnen und 13 Mrd. für Bundesstraßen), was im Rahmen einer Wegekostenrechnung für eine Lkw-Maut willkürlich erscheint.

Die Wegekosten setzen sich zusammen aus den laufenden Kosten und den Kapitalkosten (Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen). Letztere werden für den gesamten historischen Kapitalstock einschließlich der genannten fiktiven Investitionen ermittelt, wobei ein höherer Zinssatz von 3% (DIW 2,5%) angesetzt wird. Die kalkulatorischen Zinsen machen dann fast 40% der ermittelten Wegekosten aus. Es ist äußerst fraglich, ob der Staat für eine Autobahnmaut kalkulatorische Zinsen verrechnen darf, wenn die Ausgaben für die Infrastruktur in der Vergangenheit durch Sonderabgaben der Nutzer bereits weit überdeckt werden. Außerdem ist die damit verknüpfte Unternehmerfiktion des Staates grundsätzlich in Frage zu stellen.

Die Berechnung der Lkw-Maut basiert auf einer Durchschnittsrechnung. Die den einzelnen Fahrzeugkategorien zugeschlüsselten anteiligen Gesamtkosten werden durch die geschätzten Fahrleistungen dividiert. Diese Vorgehensweise ist für eine finanzwissenschaftliche Wegekostenrechnung adäquat, vermag jedoch als Basis eines Infrastrukturabgabensystems nicht zu überzeugen. Für ein unter Effizienz- und Steuerungsaspekten vorzugswürdiges Abgabensystem wären marginal- und nicht durch-

¹⁹ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, a.a.O., S. 40; Werner Rothengatter, Gerhard Seiler, Claus Eberhard: Berechnung wegekostenorientierter Benutzungsentgelte für die Bundesfernstraßen und Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung der Universität Karlsruhe (TH), Anlage 2 zum Bericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Berlin 2000.

²⁰ Bei der Analyse des Rothengatter-Gutachtens für die Pällmann-Kommission drängt sich der Eindruck auf, daß die Annahmen für die Berechnung durch das gewünschte Ergebnis (mit)bestimmt wurden.

schnittskostenorientierte Entgelte zu bestimmen. Diese dürften deutlich niedriger liegen als die derzeit in der Diskussion befindlichen Werte.

Kompensation

Zu diskutieren ist in diesem Zusammenhang auch die Frage einer eventuellen Kompensation der Lkw-Maut. Beispielsweise ergeben sich bei einer Maut in Höhe von 30 Pfennigen je Fahrzeugkilometer für einen im Fernverkehr eingesetzten schweren Lkw mit einer Jahresfahrleistung von 120 000 km auf Autobahnen Mehrkosten von 36 000 DM. Schon heute wird ein repräsentativer schwerer 40t-Lastzug der Schadstoffklasse Euro 2 jedoch mit 2 979 DM Kraftfahrzeugsteuer und 33 600 DM Mineralölsteuer belastet (Basis 120 000 km Fahrleistung; 35l/100km Kraftstoffverbrauch). Hinzu kommt die (in Zukunft wegfallende) Autobahnvignette in Höhe von 2 445 DM.

Aus der Sicht der betroffenen Unternehmen sind daher Forderungen nach Kompensationsmaßnahmen verständlich. Die zusätzliche Abgabenbelastung läßt sich angesichts des harten Wettbewerbs in der Branche kurzfristig nur bedingt auf die Kunden überwälzen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, daß ausländische Wettbewerber, auch wenn sie in Zukunft ebenfalls die Maut zahlen müssen, zu günstigeren Konditionen anbieten können. So ist der Wettbewerb zu Lkw aus Belgien, den Niederlanden, Frankreich oder Italien verzerrt, die durch niedrigere Steuersätze und Mineralölsteuerrückerstattungen in ihren Heimatländern bei der Fahrt in Deutschland Kostenvorteile von bis zu 12 000 DM p.a. geltend machen können. Die Lkw-Maut trägt nicht dazu bei, „daß die Chancen zwischen in- und ausländischen Transportunternehmen gerechter verteilt werden“, wie die Bundesregierung meint, denn der Wettbewerbsnachteil findet sich auf höherem Niveau wieder.

Auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind Überlegungen hinsichtlich einer Kompensation anzustellen. Die Lkw-Maut steigert im Falle einer mittelfristig plausiblen Überwälzung das Preisniveau für Güterbeförderungen; dies zieht höhere Kosten für Wirtschaft und Verbraucher insgesamt nach sich, auch wenn die Preiserhöhungen nur bei transportintensiven Produkten spürbar ausfallen werden. Ähnlich wie bei der Ökosteuern beeinflusst der Staat über administrierte Preise das gesamtwirtschaftliche Preisniveau, ohne daß sich die gewünschten Lenkungs- und Verlagerungseffekte einstellen werden²¹. Darüber hinaus ist Kompensation allerdings auch aus sachlogischen Gründen geboten. Ein bloßes „Draufsatteln“ einer Lkw-Maut ist in diesem Kontext kontraproduktiv, wenn eine Finanzierung der Infrastruktur über Benutzungsabgaben angestrebt und politisch akzeptabel

gemacht werden soll. Lediglich in einer Ausnahmesituation, wo temporär ergänzende Mittel zum Ausbau der Infrastruktur erforderlich sind, wäre eine solche zusätzliche Gebühr für die Wirtschaft akzeptabel.

Offene Fragen

Neben den bisher diskutierten konzeptionellen Problemen des Autobahnmautgesetzes bleiben auch einige Fragen hinsichtlich der Umsetzung offen. So sind derzeit die technischen Erhebungsmodalitäten nicht ausreichend strukturiert, und es ist fraglich, ob die erforderlichen Systeme zur fahrzeugspezifischen Fahrleistungserfassung pünktlich und ohne Pannen zum 1.1.2003 bereitstehen werden. Da das gesamte Autobahnnetz betroffen ist, handelt es sich hierbei weniger um ein technologisches als um ein logistisches Problem.

Die Umsetzung, zugleich aber auch den generellen Tenor des Gesetzes betrifft die Frage nach der Gründung einer Infrastrukturgesellschaft, welche die Mittel aus der Lkw-Maut erhalten und in Zukunft für die Finanzierung der Verkehrswege zuständig sein soll. Bereits vom Wissenschaftlichen Beirat für Verkehr beim BMVBW wurde die Gründung einer Management- und Finanzierungsgesellschaft für die Bundesfernstraßen vorgeschlagen; auch die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hat sich für eine ähnliche Lösung ausgesprochen. In beiden Konzepten wird jedoch als essentiell erachtet, daß für die einzelnen Verkehrsträger eigenständige Finanzierungsgesellschaften etabliert werden, d.h. keine Quersubventionierung stattfindet. Offensichtlich laufen diese Empfehlungen des verkehrspolitischen Sachverständigen den Intentionen der Bundesregierung zuwider, die, wie die begleitenden Pressemeldungen verlauten lassen, eine verkehrsträgerübergreifende Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft einrichten möchte.

Ein letzter, aber nicht minder bedenklicher Kritikpunkt betrifft den geplanten Aufwand zur Kontrolle der Einhaltung der Mautpflicht in Höhe von ca. 100 Mill. DM p.a. ab 2003. Hierfür werden laut Presseinformation des BMVBW beim Bundesamt für Güterverkehr 972 Planstellen geschaffen, wobei 142 Stellen durch Umsetzung bereits vorhandenen Personals besetzt würden. In der Überschrift der Pressemitteilung wird daher mit Genugtuung festgestellt, daß die Lkw-Maut 830 neue Arbeitsplätze schaffe. Zu dem Grad an wirtschaftspolitischem Sachverstand, den die Regie-

²¹ Der BDI rechnet mit erheblich steigenden Kostenbelastungen bei massengut- und transportintensiven Branchen – zumal die beabsichtigte Verlagerung auf andere Verkehrsträger sich nicht in dem gewünschten Maße einstellen wird und der Leerfahrtenanteil sich kaum verringern läßt. Auf einigen nationalen Relationen seien Kostensteigerungen im Straßengüterverkehr von 15% zu erwarten.

rung mit dieser Botschaft offenbart, ist wohl kein weiterer Kommentar mehr nötig.

Ein sinnvolles Infrastrukturabgabensystem

Ausgehend von der kritischen Auseinandersetzung mit dem Autobahnmautgesetz und seinen Implikationen sind im folgenden in aller Kürze Leitlinien für ein effizienzorientiertes und wirtschaftspolitisch fundiertes Abgaben- und Finanzierungssystem für die Straßeninfrastruktur zu skizzieren, das anstelle des Vorhabens der Bundesregierung verwirklicht werden sollte.

Ein Infrastrukturabgabensystem für die Straße ist in eine Gesamtkonzeption zur Finanzierung der Verkehrsträger Straße, Schiene und Binnenschifffahrt zu integrieren. Ziel muß der Übergang von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung sein, wobei Quersubventionierungen zwischen den Verkehrsträgern zu vermeiden sind. Geeignete Ansatzpunkte für eine Reform liefern die bereits angesprochenen Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirats und der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.

Nach neueren theoretischen Überlegungen sind die Straßeninfrastruktur und insbesondere das Fernstraßennetz nicht mehr generell als öffentliches Gut anzusehen. Insbesondere das Fernstraßennetz weist Elemente eines Misch- bzw. Clubgutes auf und ist somit einer „Entstaatlichung“ zugänglich. Beim Übergang von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung und dem Einstieg in die Entstaatlichung werden beträchtliche Effizienzpotentiale in den Bereichen Planung, Bau und Betrieb von Fernstraßen freigesetzt.

Infrastrukturabgaben für den schweren Güterverkehr sind nur ein Teil eines umfassenden Preissystems für den Straßenverkehr, welches bei der Umsetzung der Nutzerfinanzierung zu etablieren ist. Um die erforderlichen Finanzmittel zu generieren, sind zwingend auch Pkw, leichte Lkw und sonstige (motorisierte) Fahrzeuge in das Abgabensystem einzubeziehen.

Das Preissystem für die Infrastrukturnutzung hat sich an den Kostenstrukturen der Infrastruktur auszurichten. Aufgrund abnehmender kurz- und langfristiger Durchschnittskosten führt eine aus Effizienzgründen anzustrebende marginalkostenorientierte Preisbildung in der Regel zu einem wirtschaftlichen Defizit. Einen Ausweg aus diesem Dilemma bieten gespaltenne Tarife. So wäre für den schweren Güterverkehr eine Kombination aus kilometerbezogenen Abgaben in Höhe der marginalen Infrastrukturkosten und einem Fixum denkbar, während Fahrzeuge, deren marginale Fahrbahnbeanspruchung gegen Null geht, nur über einen Festbetrag zur Finanzierung herangezogen werden. Dies beinhaltet eine Autobahnvignette für leichte Lkw und Pkw.

Die Anrechnung externer Kosten ist einer an Wegekosten orientierten Infrastrukturabgabe systemfremd. Kosten der Schadstoffbelastung sowie externe Unfall- und Lärmkosten sollten mit anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten internalisiert werden. Für die Schadstoffemissionen der Lkw sind diesbezüglich Ansatzpunkte in Form der direkt verbrauchsabhängigen Mineralölsteuer in Kombination mit einer nach Emissionsklassen differenzierten Kraftfahrzeugsteuer gegeben. Diese sind konsequent weiterzuentwickeln.

Die Anlastung von Stauungskosten ist kein geeignetes Instrument zur dauerhaften Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen. Allerdings könnte die regional begrenzte Anlastung von Stauungsabgaben aus Effizienzgründen in Erwägung gezogen werden, um eine optimale Steuerung des Verkehrsflusses zu gewährleisten. Die Einnahmen aus der Stauungsabgabe sind in den Abbau der Infrastrukturengpässe zu investieren.

Die Einrichtung eines Straßeninfrastrukturabgabensystems darf nicht ohne Kompensation bei den bisher erhobenen verkehrsspezifischen Sonderabgaben betrieben werden. Das jährliche Ausgabenvolumen des Bundes für das Bundesfernstraßennetz lag laut Straßenbaubericht 2000 im Jahre 1999 bei ca. 10,2 Mrd. DM. Insgesamt betragen die Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden für das Straßenwesen gut 30 Mrd. DM, während rund 80 Mrd. DM an Kraftfahrzeugsteuer und Mineralölsteuer in den Haushalten vereinnahmt werden. Wird die Finanzierung des Fernstraßennetzes aus dem Bundeshaushalt herausgelöst, wäre der Kraftfahrzeugverkehr bei den verkehrsbezogenen Steuern entsprechend zu entlasten.

Eine Reform der Infrastrukturfinanzierung kann nur gelingen, wenn geeignete institutionelle Regelungen geschaffen werden. Planung, Bau und Betrieb des Fernstraßennetzes sind einer privatwirtschaftlich organisierten Infrastrukturgesellschaft zu übertragen. Eigentum an Grund und Boden sowie die Planungshoheit sollten allerdings beim Bund verbleiben. Richtungsweisend könnten diesbezüglich die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates für Verkehr beim BMVBW sein.

Der Übergang von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung und die Einführung eines Benutzungsabgabensystems können nicht in einem Big Bang erfolgen. Hierfür sind vielmehr geeignete Stufenkonzepte zu entwickeln.

Die Abgabensysteme für die Infrastruktur sind nach Möglichkeit auf europäischer Ebene zu harmonisieren. Dies gilt insbesondere für die grundsätzlichen Erhebungsprinzipien und die technischen Erhebungsfazilitäten.