

Positionspapier

Internalisierung externer Kosten im Verkehr

Stellungnahme zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur Internalisierung externer Kosten im Verkehr und zum Entwurf für eine Novelle der Wegekostenrichtlinie

Dokumenten Nr.
D 0243

Datum
27. Oktober 2008

Seite
1 von 7

- (1) **Mobilität ist für die Gesellschaft und unsere moderne arbeitsteilige Wirtschaft unverzichtbar.** Denn verantwortungsvolle Mobilität schafft Wachstum, Wertschöpfung und Wohlstand und bedeutet mehr Lebensqualität. Wirtschaft und Bürger sind auch zukünftig auf einen leistungsfähigen Verkehr angewiesen. Deshalb müssen die mit Mobilität und Verkehr verbundenen negativen Auswirkungen auf Umwelt, Natur und Menschen reduziert werden, ohne dadurch die Grundlagen unserer arbeitsteiligen Wirtschaft zu gefährden.
- (2) **Die Wirtschaft bekennt sich zum Ziel und ihrer Verantwortung bei der Verringerung negativer Auswirkungen unserer modernen Mobilität.** Emissionen, Lärm, Staus und Unfälle müssen weiter minimiert werden. Deutsche Unternehmen bieten dafür eine Vielzahl innovativer Lösungen, deren Entwicklung und Anwendung gezielt gefördert werden sollte.
- (3) **Mit wirksamen und kosteneffizienten Instrumenten konnten bereits bemerkenswerte Erfolge für eine umweltfreundliche, emissions- und lärmarme sowie sichere Mobilität erzielt werden.** Dazu zählen Grenzwerte für Schadstoffe und Lärm, monetäre Anreize wie lärm- und emissionsabhängige Gebühren im Luftverkehr, die emissionsabhängige Spreizung der Lkw-Maut sowie Förderinstrumente beispielsweise zur Anschaffung moderner Nutzfahrzeuge. Dieser erfolgreiche Instrumentenmix muss auch künftig eingesetzt und konsequent weiterentwickelt werden.
- (4) **Mögliche zusätzliche Instrumente müssen einen klaren Mehrwert im Hinblick auf Wirksamkeit und Kosteneffizienz bieten.** Umwelt-, ordnungs- und preispolitische Maßnahmen müssen in einer Kosten-Nutzen-Analyse bewertet werden. Zusätzliche Maßnahmen müssen innovative Technologien fördern und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands stärken. Insellösungen, wie der europäische Alleingang bei der Einbindung des Luftverkehrs in den Emissionshandel, sind deshalb kritisch zu sehen. Die große Bedeutung der Mobilität für Wirtschaft und Gesellschaft sowie der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs müssen berücksichtigt werden.
- (5) **Der BDI bewertet die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Internalisierung externer Kosten im Verkehr kritisch.** Nicht Preiserhöhungen durch die umstrittene Anlastung von Kosten, sondern die Minimierung negativer Auswirkungen des Verkehrs muss im Mittelpunkt einer Strategie für umweltfreundliche, verantwortungsvolle Mobilität stehen. Die Ermittlung, Monetarisierung und Anlastung externer Effekte

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Telekontakte
T: 030 2028-1498
F: 030 2028-2498

Internet
www.bdi.eu

E-Mail
T.Fabian@bdi.eu

wirft erhebliche methodische Fragen und praktische Probleme auf. Eine Minderung negativer Auswirkungen des Verkehrs ist dagegen allenfalls mittelbar zu erwarten.

- (6) **Die vorgeschlagene Internalisierung wird Kostensteigerungen selbst für umweltfreundliche Verkehre und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern zur Folge haben.** Eine einseitige oder zeitlich vorgezogene Anlastung externer Kosten nur bei einem Verkehrsträger ist abzulehnen. Eine Strategie für umweltfreundliche Mobilität muss Transparenz und faire Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger sichern. Bereits bestehende verkehrsspezifische Steuern und Abgaben müssen berücksichtigt werden. Zu Recht verfolgt die EU-Kommission das Prinzip der Komodalität, nach dem jeder Verkehrsträger seine Stärken und Effizienzvorteile in einem fairen Wettbewerbsumfeld und bestmöglich vernetzten Verkehrssystem weiterentwickeln können muss.
- (7) **Die bedarfsgerechte Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen ist für die Minimierung negativer Auswirkungen des Verkehrs unverzichtbar.** Die Beseitigung von Kapazitätsengpässen durch Infrastrukturausbau trägt wesentlich zur Vermeidung von Staus und den damit verbundenen externen Effekten bei. Einnahmen aus Infrastrukturabgaben, wie der Lkw-Maut, müssen in Finanzierungskreisläufen zweckgebunden für Erhalt und Ausbau der Infrastrukturen eingesetzt werden. Mit dem raschen Ausbau moderner Verkehrsmanagementsysteme können weitere Effizienzpotenziale bei allen Verkehrsträgern erschlossen, knappe Ressourcen effizienter genutzt und negative Auswirkungen des Verkehrs minimiert werden.

Die Europäische Kommission hat am 8. Juli 2008 ein Maßnahmenpaket zur „Ökologisierung des Verkehrs“ vorgestellt. Zu dem Paket gehören eine allgemeine Mitteilung zur Ökologisierung des Verkehrs, eine Mitteilung über eine Strategie zur Internalisierung externer Kosten, ein Vorschlag für eine Novelle der Wegekostenrichtlinie sowie eine Mitteilung über Maßnahmen zur Lärmminimierung im Schienenverkehr.

Im Folgenden nimmt der BDI zur **Internalisierung externer Kosten im Rahmen der Wegekostenrichtlinie** Stellung.

II. Grundsätze

Mobilität und Verkehr sind für die Gesellschaft und unsere moderne arbeitsteilige Wirtschaft unverzichtbar. Vom freien Warenfluss und verantwortungsvoller Mobilität gehen vielfältige positive Impulse für Wertschöpfung und Wohlstand aus. Vom freien Warenfluss und verantwortungsvoller Mobilität gehen vielfältige positive Impulse für Wertschöpfung und Wohlstand aus. Wirtschaft und Bürger sind auch zukünftig auf einen leistungsfähigen Verkehr angewiesen. Deshalb müssen die mit Mobilität und Verkehr verbundenen negativen Auswirkungen auf Umwelt, Natur und Menschen reduziert werden, ohne die Grundlagen unserer arbeitsteiligen Wirtschaft zu gefährden. Die Wirtschaft bekennt sich zum Ziel und ihrer Verantwortung bei der Verringerung negativer Auswirkungen unserer Mobilität. Dabei sollten nicht Preiserhöhungen, etwa durch eine methodisch umstrittene Anlastung von Kosten, sondern die **Minimierung der negativen Auswirkungen** des Verkehrs im Mittelpunkt der Strategie für eine umweltfreundliche, verantwortungsvolle Mobilität stehen. Ziel muss es sein, zugleich Innovationen zu fördern und damit die Standortbedingungen in Deutschland und Europa zu stärken.

Mit einer **Vielzahl von Innovationen** haben die Industrieunternehmen zur Vermeidung negativer Auswirkungen des Verkehrs beigetragen. Durch den Einsatz moderner Kunststoffe im Fahrzeugbau und der damit einhergehenden Gewichtsreduzierung werden im Straßenverkehr jährlich rund 500 Millionen Liter Kraftstoff eingespart. Dies entspricht rund 1,4 Millionen Tonnen CO₂-Emissionen pro Jahr, die vermieden werden. Kraftstoffadditive für Verbrennungsmotoren helfen, Ablagerungen in den Motoren zu vermeiden und den Kraftstoff- und CO₂-Ausstoß weiter zu reduzieren. Moderne aktive und passive Verkehrssicherheitstechnologien haben trotz des stark gestiegenen Verkehrsaufkommens zu einer Reduzierung der Unfallzahlen geführt. Innovative Triebwerkstechnologien haben im Luftverkehr zu einer erheblichen Verminderung der Lärmbelastungen geführt und auch im Schienenverkehr tragen innovative Technologien, wie lärmarme Bremssysteme, zur Minimierung der negativen Auswirkungen des Verkehrs bei.

Mit den bestehenden umwelt-, ordnungs- und preispolitischen Instrumenten konnten in den vergangenen Jahren **bemerkenswerte Erfolge und Innovationen** für eine umweltfreundliche, emissions- und lärmarme sowie sichere Mobilität erzielt und gefördert werden. Der erfolgreiche Instrumentenmix aus Abgasgrenzwerten, fiskalischen Anreizen und Fördermechanismen muss kontinuierlich weiterentwickelt und auch zukünftig für eine umweltfreundliche Gestaltung des Verkehrs genutzt werden. Mögliche zusätzliche Instrumente, wie die vorgeschlagene Internalisierung externer Kosten im Rahmen der Wegekostenrichtlinie, müssen einen klaren Mehrwert im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und gesamtwirtschaftliche Kosteneffizienz bieten.

Die bedarfsgerechte Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen und der rasche **Ausbau moderner Verkehrsmanagementsysteme** für eine effiziente Nutzung der Infrastrukturen sind für die Vermeidung negativer Auswirkungen des Verkehrs unverzichtbar. Dies sind wesentliche Instrumente einer aktiven Infrastrukturpolitik des Staates und damit zugleich Schlüssel für eine wirksame und wirtschaftlich tragfähige Mobilitätspolitik. Die anhaltend unzureichende Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen hat bei allen Verkehrsträgern zu sinkender Qualität und sichtbaren Kapazitätsengpässen geführt. Staus, Zeitverluste und Verzögerungen sind die Folge. Eine dirigistische Verteuerung von Transporten wird auch der Umwelt nicht nützen. Da Güterverkehre als abgeleitete Nachfrage meist wenig flexibel sind, ist eine deutliche Reduktion des Verkehrs – auch mit preispolitischen Maßnahmen – nicht möglich bzw. mit erheblichen volkswirtschaftlich negativen Auswirkungen verbunden. Mit einer Verlagerung auf andere Verkehrsträger können ökologische Vorteile verbunden sein. Sie scheitert allerdings häufig auch an fehlenden Infrastrukturkapazitäten. Eine zusätzliche Belastung des Verkehrs mit Staugebühren erscheint vor diesem Hintergrund einer unzureichenden staatlichen Infrastrukturpolitik unangebracht.

Die verschiedenen Verkehrsträger haben unterschiedliche Nutzungs- und Qualitätsprofile und sind daher nicht beliebig substituierbar. Zu Recht verfolgt die EU-Kommission daher das **Prinzip der Komodalität**, nach dem jeder Verkehrsträger seine Stärken und Effizienzvorteile in einem fairen Wettbewerbsumfeld und bestmöglich vernetzten Verkehrssystem weiterentwickeln können muss. Eine einseitige Anlastung externer Kosten nur bei einem Verkehrsträger wird zu **intermodalen Wettbewerbsverzerrungen** führen und gesamtwirtschaftlich negative Konsequenzen haben. Sie ist daher abzulehnen. Bereits bestehende fiskalische Be- und Entlastungen der Verkehrsträger durch verkehrsspezifische Steuern, Gebühren und Abgaben müssen auch mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas berücksichtigt werden. Allein für den Straßenverkehr belaufen sich die Einnahmen des Staates aus derartigen Abgaben auf über 50 Mrd. Euro jährlich.

III. Bewertung einzelner Elemente

Der BDI bewertet die Vorschläge der EU-Kommission für eine Internalisierung externer Kosten im Rahmen der Wegekostenrichtlinie kritisch.

Mit der vorgeschlagenen Anlastung externer Effekte im Straßengüterverkehr durch Zuschläge für Luftverschmutzung, Lärm und Stau auf die Lkw-Maut sind vor allem weitere **Preis- und Transportkostensteigerungen im Straßengüterverkehr** zu befürchten. Die geplante Anlastung würde außerdem intermodale Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. In der Analyse der Auswirkungen ihres Richtlinienvorschlages kommt auch die EU-Kommission zu dem Schluss, dass von der vorgeschlagenen Internalisierung negative Effekte für Wirtschaftswachstum, Exporte, Mobilität und Beschäftigung ausgehen. Dagegen ist eine Reduktion der negativen Auswirkungen des Verkehrs allenfalls mittelbar zu erwarten.

Die Ermittlung und Monetarisierung externer Kosten ist mit **erheblichen methodischen Problemen** verbunden. Eine vollständige Erfassung und verursachergerechte Zuordnung aller – internen und externen – Effekte ist kaum möglich. Die Qualität der verfügbaren Daten und die zugrunde liegenden methodischen Verfahren sind zum Teil mit gravierenden Unsicherheiten behaftet. Schätzungen über die Höhe der externen Effekte des Verkehrs weisen daher große Spannbreiten auf. Dies tritt auch in dem von der EU-Kommission im Januar 2008 vorgestellten Handbuch zu den externen Kosten im Verkehrssektor zutage. Viele der darin vorgeschlagenen Richtwerte für die Monetarisierung externer Kosten sind sowohl hinsichtlich ihrer methodischen Basis als auch in ih-

rer Höhe nicht nachvollziehbar. Die von der Kommission im Rahmen der Wegkostenrichtlinie vorgeschlagenen Kostensätze weisen ebenso große Unsicherheiten auf. Da überdies eine Anlastung externer Grenzkosten praktisch kaum umsetzbar erscheint, bergen die vorgeschlagenen Kostensätze die Gefahr politisch willkürlich gesetzter Lenkungsabgaben, die insgesamt negative wirtschaftliche Auswirkungen erwarten lassen.

Die **Anlastung von Staukosten** ist im Rahmen der Internalisierung externer Kosten nicht gerechtfertigt. Verkehrsstaus haben zwar erhebliche negative Auswirkungen zumeist in Form von Zeitverlusten, erhöhten Betriebskosten etc. zur Folge. Schätzungen gehen allein für Deutschland von Kosten von über 100 Mrd. Euro jährlich aus. Da sie jedoch in erster Linie von den Straßennutzern selbst getragen werden, stellen sie zwar nutzerexterne, jedoch systeminterne Kosten dar. Sie unterscheiden sich – auch nach einhelliger Auffassung in der Wissenschaft – wesentlich von anderen externen Effekten und können nicht zu einem gemeinsamen Gesamtbetrag addiert werden. Außerdem trägt die anhaltende Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastrukturen wesentlich zu Engpässen, Überlastungen und Staus bei. Eine zusätzliche Belastung der Nutzer durch die von staatlicher Seite unterlassenen Investitionen ist ungerechtfertigt und daher abzulehnen. Mit der vorgeschlagenen Form der Anlastung von Staukosten wären überdies falsche Anreize für notwendige Infrastrukturinvestitionen des Staates verbunden. So könnten eine anhaltende Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur und zunehmende Kapazitätsengpässe dazu führen, dass die in der Folge entstehenden Staus zu Mehreinnahmen des Staates durch Stauabgaben führen.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass kapazitätsabhängige Nutzungsabgaben vor allem dann erfolgreich sind, wenn sie die Wahlfreiheiten der Nutzer erhöhen. Solche Abgaben wären damit nur in Verbindung mit einer Erweiterung der Handlungsalternativen der Straßennutzer ein sinnvolles Instrument. Dies gilt auch für eine aufkommensneutrale **zeitliche und räumliche Differenzierung der Lkw-Maut**, wie sie im Rahmen des Masterplans Güterverkehr und Logistik der Bundesregierung vorgeschlagen wird. Von einer solchen Differenzierung der Lkw-Maut sind daher volkswirtschaftlich und ökologisch nur dann positive Effekte zu erwarten, wenn räumliche oder zeitliche Alternativen zur Nutzung der bemauteuten Infrastrukturen bestehen. Das ist in der Regel nicht der Fall, da viele Güterverkehre zeitlich kaum flexibel sind oder die Nutzung alternativer Infrastrukturen oder anderer Verkehrsträger nicht möglich ist. Mit einer größeren zeitlichen Entzerrung von Transporten, etwa durch die weitere Flexibilisierung der Rampenöffnungszeiten, sind zudem auch tarif- und arbeitszeitrechtliche Fragen verbunden.

Hinsichtlich der von der EU-Kommission vorgeschlagenen **Anlastung von Lärmkosten** ist zu berücksichtigen, dass nur ein Teil der Lärmkosten als extern einzustufen ist. Eine zeitliche Differenzierung der Mautsätze und eine damit verbundene Verlagerung der Transporte in nachfrageschwache Zeiten läuft der gewünschten Reduzierung der Lärmbelastungen, insbesondere in der Nacht, zuwider. Grundsätzlich erscheint damit die konsequente Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums, technologische Innovationen und die Nutzung von infrastrukturbezogenen Möglichkeiten zur Lärminderung als sinnvolles und wirksames Instrument. Damit konnten bereits in den vergangenen Jahren eindrucksvolle Erfolge erzielt werden. So trägt die Finanzierung zahlreicher passiver Lärmschutzmaßnahmen durch die jeweiligen Verkehrsträger ebenfalls zu einer faktischen Entlastung der Betroffenen bei.

Mit den bestehenden wirksamen Grenzwerten für Schadstoffemissionen und dank technischer Innovationen konnte in den vergangenen Jahren ein deutlicher Rückgang der Emissionen im Straßenverkehr und damit der **Luftverschmut-**

zung erreicht werden. Aktuelle Schätzungen gehen für das Jahr 2020 von einer Minderung der Emissionen um 94 % bei flüchtigen Kohlenwasserstoffen (HC), um 86 % bei Partikeln (PM), um 90 % bei Kohlenmonoxid (CO) sowie 73 % bei Stickoxiden (NOx) gegenüber dem Jahr 1990 aus. Nicht zuletzt durch die erfolgreiche Spreizung der Lkw-Maut nach Emissionsklassen hat sich der Anteil schadstoffarmer Nutzfahrzeuge der Euro-V-Klasse innerhalb nur eines Jahres auf fast 30 % der Fahrleistungen auf Bundesautobahnen verdoppelt. Eine weitere rasche Zunahme des Anteils emissionsarmer Fahrzeuge ist wichtig und für die kommenden Jahre zu erwarten.

Eine **Anlastung von Unfallkosten**, die in diesem Zusammenhang ebenfalls diskutiert wird, ist mit Blick auf die bereits regelmäßig gezahlten Beiträge zu Kfz- und Krankenversicherungen nicht gerechtfertigt. Sie sind bereits ganz überwiegend internalisiert und fließen in die individuellen Preissignale ein. Die EU-Kommission kommt zu Recht zu dem Schluss, dass eine Internalisierung dieser Kosten nicht im Wege einer Grenzkostenanlastung erfolgen kann. Hinsichtlich der externen **Kosten des Klimawandels** weist die EU-Kommission zu Recht auf das bereits bestehende ordnungsrechtliche und fiskalpolitische Instrumentarium hin. So konnten trotz des anhaltend starken Verkehrswachstums die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr in Deutschland um rund 1,5 Mio. t gegenüber dem Jahr 1990 bzw. um gut 25 Mio. t gegenüber dem Jahr 1999 gesenkt werden. Dies ist ein herausragender Erfolg. Der europäische Trend ist gegenläufig. Insgesamt hatte der Straßengüterverkehr in Deutschland im Jahr 2005 einen Anteil von 4,3 Prozent an den nationalen Treibhausgasemissionen.

Der **allenfalls mittelbar zu erwartende ökologische Nutzen** der vorgeschlagenen Internalisierung externer Kosten scheint in keinem Verhältnis zum Aufwand der Ermittlung, Monetarisierung, Anlastung und Verteuerung selbst umweltfreundlicher Verkehr zu stehen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass die bereits heute sehr erfolgreiche emissionsabhängige Spreizung der Lkw-Maut, dem Vorschlag der EU-Kommission folgend, künftig nur auf die Anlastung externer Kosten für Luftverschmutzung Anwendung fände. Der spezifische Anreiz zum Einsatz besonders umweltfreundlicher Fahrzeuge wäre damit kleiner als heute. Überdies gingen von der vorgeschlagenen Internalisierungsstrategie negative Impulse für das wirtschaftliche Wachstum und die Leistungsfähigkeit des Standorts aus.

Bedarfsgerechte Investitionen in Erhalt, Modernisierung und Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen sind für die Vermeidung und Minimierung negativer Auswirkungen des Verkehrs unerlässlich. Einnahmen aus nutzungsabhängigen Infrastrukturabgaben müssen deshalb grundsätzlich zweckgebunden und in Finanzierungskreisläufen zusätzlich zur Haushaltsfinanzierung für Investitionen eingesetzt werden. **Mögliche Einnahmen** aus Zuschlägen zur Lkw-Maut für die Anlastung externer Kosten sollten ebenfalls zweckgebunden für die Minderung der negativen Auswirkungen des Verkehrs bzw. zum Aus- und ggfs. Neubau von Infrastrukturen eingesetzt werden. Um einen freien Verkehrsfluss auch grenzüberschreitend zu gewährleisten, ist zudem die Anwendung eines elektronischen Mautsystems zwingend erforderlich. Die grundsätzliche Frage, ob und auf welchen Infrastrukturen eine Anlastung externer Kosten über die Lkw-Maut erfolgen sollte, sollte unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf der Ebene der Mitgliedsstaaten entschieden werden. Das Prinzip der Freiwilligkeit sollte in jedem Fall hinsichtlich der Einbeziehung weiterer Fahrzeugkategorien und des zu berücksichtigenden Straßennetzes gewahrt werden.

IV. Fazit

Die Wirtschaft bekennt sich zum Ziel und ihrer Verantwortung bei der Reduzierung negativer Auswirkungen des Verkehrs. Der Mix aus bestehenden Instru-

menten, wie Abgasgrenzwerten, monetären Anreizen und Fördermechanismen sowie innovativen Technologien hat bereits bemerkenswerte Erfolge gezeigt. Mit einer Vielzahl technischer Innovationen tragen die Industrieunternehmen zur Minimierung der negativen Auswirkungen unserer Mobilität erheblich bei. Entscheidend sind auch die bedarfsgerechte Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen und der rasche Ausbau moderner Verkehrsmanagementsysteme. Sie tragen wesentlich zur Stauvermeidung und damit zur Vermeidung zahlreicher negativer Auswirkungen des Verkehrs bei. Zusätzliche Instrumente müssen einen klaren Mehrwert im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und Kosteneffizienz bieten. Sie müssen Innovationen fördern und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland stärken. Gerade mit Blick auf die grundsätzlichen methodischen Probleme der Ermittlung und Zuordnung externer Kosten erscheint eine Anlastung durch Zuschläge auf die Lkw-Maut nicht geeignet, die negativen Auswirkungen des Verkehrs zu minimieren.