

Positionsbestimmung zu Internalisierung externer Kosten

1. Prinzipielles

Die Internalisierung so genannter externer Kosten – gemeint sind damit Kosten des Verkehrs, die die Gesellschaft als Ganzes aber nicht die Nutzer selbst tragen – wird zunehmend in der nationalen Diskussion und der EU-Verkehrspolitik gefordert. Dahinter steht ein fast hundert Jahre alter wissenschaftlicher Ansatz, die gesellschaftlichen Kosten des Wirtschaftens über die Anlastung externer Kosten in die „Bepreisung“ einfließen zu lassen. Nutzerentscheidungen sollen dadurch von allen internen und externen Kosten abhängig gemacht werden.

Nach dieser Philosophie sollen Transporte zukünftig nur noch ausgeführt werden, wenn sowohl die internen, systemspezifischen Kosten (einschließlich der Wegekosten) und alle externen Kosten gedeckt sind. Das Verrechnungsverfahren selbst wird mit dem Anspruch begründet, dass gesellschaftliche Kosten ausschließlich und kausal durch den Verkehrsnutzer entstehen. Der Verschmutzer (Verursacher) zahlt – „Polluter-Pays-Principle“ –, so begründet zumindest die EU-Kommission ihren Vorschlag.

Ganz so eindeutig wie diese Vulgärform des Verursacherprinzips durch die EU-Kommission verwendet wird, ist die alltägliche Praxis allerdings nicht. Moderne wissenschaftliche Ansätze, die auf den Nobelpreisträger Coase¹ zurückgehen, verweisen darauf, dass externe Kosten nur bei Nutzenkonkurrenz um Güter oder Verfügungsrechte auftreten. So entstehen beispielsweise Lärmkosten als externe Kosten nur dann, wenn die Wohnbebauung an Straßen heranrückt oder Straßen in der Nähe von Wohnbebauung errichtet werden. Während im ersten Fall externe Lärmkosten erst dadurch entstehen, dass die Bebauungen an die Straße heranrücken, ergeben sich im zweiten Fall durch den Straßenbau externe Lärmkosten. Befürworter des Verursacherprinzips machen es sich demnach zu einfach, den Nutzer der Straße für externe „Folgekosten“ allein verantwortlich zu machen. Wissenschaftlich betrachtet ist es keineswegs eindeutig, wer der Verursacher externer Kosten ist. Eindeutig ist nur, dass ohne Nutzenkonkurrenz keine externen Kosten anfallen.

Wie neuere wissenschaftliche Betrachtungen² belegen, kann die nutzerbezogene Anlastung externer Kosten „wohlstandsoptimierend“ wirken. Allerdings ist dies nicht für alle Fälle gewährleistet. Grundsätzlich sind auch Konstellationen zu beobachten, in denen durch die Anlastung externer Kosten absolute Wohlstandsverluste eintreten. Der von der EU-Kommission oft zitierte „Lissabon-Prozess“, nachdem die EU bis 2012 als wirtschaftsstärkster Raum der Welt zu etablieren ist, reduziert sich vor diesem Hintergrund auf ein reines Verbalziel, vergleichbar den sozialistischen 10-Jahres-

¹ Dieser vertritt das Cheapest-Cost-Avoider-Prinzip

² Prof. Dr. Dieter Schmidtchen, Saarland University, Saarbrücken. „The Internalisation of External Costs in Transport: From the Polluter Pays to the Cheapest Cost Avoider Principle“; Center for the Study of Law and Economics; Dezember 2007

planungen. Wohlstandsverluste durch die Anlastung externer Kosten ergeben sich vornehmlich dann, wenn den Nutzern/Verursachern höhere Kosten angelastet werden als für die Vermeidung von Umweltfolgen auf Seiten der Immitenten zur Schadensvermeidung aufzuwenden wären. Beispiel: Betragen die externen Kosten aus Lärmbelastungen 1000, werden diese den Verursachern nach der Vulgärform des Verursacherprinzips voll angelastet. Würden dagegen Lärmschutzmaßnahmen bei den Anliegern nur 500 kosten, führt die Anwendung des Verursacherprinzips zu Wohlstandsverlusten in Höhe der Differenzkosten.

Das „Polluter/User-pays Principle“ ist demzufolge nur bedingt geeignet, gesellschaftliche Kosten wohlstandsoptimierend anzulasten, weil

1. Straßennutzer für das Entstehen externer Kosten selten allein verantwortlich sind, und es
2. volkswirtschaftlich kostengünstigere „Maßnahmen“ geben kann, externe Kosten zu vermeiden bzw. zu minimieren.

2. Akzeptanzbedingungen

Das deutsche Transport- und Logistikgewerbe ist bereit, seine Wegekosten und gesellschaftliche Kosten zu tragen, soweit diese nicht willkürlich errechnet sind und ihre Anlastung der volkswirtschaftlichen Nutzenoptimierung dient. Dieses Grundbekenntnis setzt voraus, dass die Anlastung externer Kosten nicht für ideologische Verkehrslenkungszwecke oder gar zur Quersubventionierung andere Verkehrsträger „missbraucht“ wird. Die Anlastung externer Kosten ist unter der Voraussetzung dass,

- a) alle Verkehrsträger ihre spezifischen externen Kosten im Sinne einer wohlstandsoptimierenden Strategie internalisieren und
- b) interne Wege- und Betriebskosten nicht von der Allgemeinheit durch offene oder verdeckte Staatszuschüsse gedeckt werden,

ein Weg für mehr Fairness bei der Gestaltung der intra- und intermodalen Wettbewerbsbedingungen. Darüber hinaus sind weitere Verrechnungsprinzipien zu beachten, die nachfolgend skizziert werden.

3. Verrechnungsprinzipien zur Anlastung externer Kosten

3.1. Sonderabgaben des Verkehrs müssen einbezogen werden

Soweit für den Verkehr bereits heute Sonderabgaben existieren, die über das für die Wirtschaft anzuwendende allgemeine Steuer- und Abgabenrecht hinausgehen, sind diese zwingend als „Vorleistung“ auf anzulastende externe Kosten zu verrechnen. So zahlen bspw. Lkw und Pkw über Kfz- und Mineralölsteuern bereits heute bedeutende Sonderabgaben in die Staatskassen zum Nutzen der Gesellschaft zusätzlich zu den für alle bestehenden Steuerlasten ein. Diese Zahlungen liegen ein Vielfaches über den Ausgaben, die der Staat für den Infrastrukturausbau und -erhalt ausgibt. Zwar bestehen das Nonaffektationsprinzip der Steuern und nur zum Teil ein unmittelbar ab-

leitbarer Anspruch auf Reinvestition der Sonderabgaben in den Verkehrssektor. (Ausnahmen gelten für einen Teil der Mineralölsteuereinnahmen).

Der praktische Zusammenhang zwischen den geleisteten Zahlungen und der von der Politik reklamierte Ersatz der externen Kosten ist allerdings unmittelbar nachvollziehbar: Da Sonderabgaben des Kraftverkehrs im Gegensatz zu anderen Steuern nur von Verkehrsnutzern gezahlt werden, können diese als (Teil-) Zahlung an die Gesellschaft für die von der Gesellschaft als Ganzes getragenen externen Effekte betrachtet werden. Diese (Teil-) Zahlung ist um denjenigen Teil noch zu vermindern, den der Staat unmittelbar für die Infrastruktur aufwendet.

3.2. Internalisierung externer Kosten konsequent betreiben

Wenn sich die Politik zur Internalisierung externer Kosten bei allen Verkehrsträgern entschließt, muss die Internalisierung externer Kostenkomponenten bei den jeweiligen Verkehrsträgern und nicht in anderen Wirtschaftssektoren erfolgen. Dies gilt im ganz besonderen Maß für die externen Kosten der Energieerzeugung. Das Diskussionspapier der EU-Kommission „Methodologies for external cost estimates and internalisation scenarios“ verweist darauf, dass es einer Internalisierung externer Kosten für Bahnstrom nicht bedürfe, da die Stromerzeugung dem Emissionshandel des Energiesektors unterliege und deshalb eine weitere Internalisierung nicht zu erfolgen brauche.

Diese Betrachtungsweise schafft (wahrscheinlich mit dirigistischen Absichten) intramodale Wettbewerbsverzerrungen. Bahnstrom ist z.B. in Deutschland nur mit ca. 20 Euro pro Tonne CO₂ aus Energiesteuern belastet. Dagegen beläuft sich die Energiesteuerbelastung einer Tonne CO₂ aus dem Einsatz von Dieselkraftstoff auf ca. 170 Euro pro Tonne. Für die Internalisierung externer Kosten folgt hieraus: Entweder ist die Internalisierung externer Effekte bei der Besteuerung von Dieselkraftstoff zu hoch - und wäre demzufolge auf andere externe Kosten des Straßengüterverkehrs anzurechnen - oder die internalisierten externen Kosten für Bahnstrom decken die externen Effekte nicht. Gleichgültig zu welchem Resultat man gelangt: In jedem Falle muss dem Staat Wettbewerbsneutralität auferlegt werden, wenn CO₂-Emissionen mit Abgaben oder Steuern zur Deckung externer Kosten belegt werden. Völlig offen ist bisher, wie CO₂-freier „Atomstrom“ in externe Kostenbetrachtungen eingebracht werden kann. Bisher wird dieser Strom mit Null-Euro Abgaben für externe Kosten belegt. Ob dieser Vorteil gerechtfertigt ist, bleibt eine politische Frage, die aber bei der Internalisierung externer Kosten vorab zu regeln ist.

3.3. „Geschädigte“ haben Anspruch auf Abhilfe

Die Internalisierung externer Kosten führt zu Einnahmen auf Seiten des Staates. Das „kuriose Ergebnis“ hieraus ist, dass der Staat für Schäden „kassiert“ und die Geschädigten ohne bindende Regelung leer ausgehen könnten. So führt die Anlastung der Lärmkosten dazu, dass sich die Staatskasse füllt, während diejenigen, die Lärm zu ertragen haben, von dieser Sondereinnahme des Staates zunächst nichts haben. Kurz gesagt: **Geschädigte könnten auf ihrem Schaden sitzen bleiben, obwohl der Schadenverursacher alles reguliert hat.** Übertrüge man dieses Prinzip generell auf das Verkehrsrecht, würde zukünftig im Falle von Unfällen der Staat den Schaden der

Unfallgegner kassieren und die Unfallbeteiligten müssten für die Reparatur ihres Schadens selbst aufkommen.

Ein derartiges Verfahren stellt grundlegende Rechtsprinzipien auf den Kopf, selbst wenn es eine Art Nonaffektationsprinzip für Abgaben aus der Abgeltung externer Kosten abgeleitet werden sollte. Dem gültigen Schadenersatzprinzip würde es jedenfalls entsprechen, wenn der Staat verpflichtet würde, Einnahmen aus der Anlastung externer Kosten für Schadensminderungsprogramme zweckzubinden. Lärmkosten müssten bspw. konkret und verkehrsträgerbezogen, angefangen bei den größten Lärmschwerpunkten, zur Minderung der Kosten der Lärmgeschädigten eingesetzt werden. Würden dagegen mit diesen Einnahmen die Sozial- oder Rentenkassen gefüllt, käme dies einer „Enteignung“ Betroffener von Schadenersatzansprüchen gleich. Ähnliche Überlegungen gelten für externe Kosten der Energieerzeugung. Einnahmen aus diesen Quellen sind zielgerichtet auf die Senkung der Emissionen und des Verbrauchs zu richten, damit volkswirtschaftlich gesehen das Ziel der Minimierung von Klimaänderungskosten erreicht werden kann. Fazit: Wenn externe Kosten angelastet werden, dann sind Einnahmen nur zur Schadensbegrenzung und zur Schadensvermeidung zu verwenden.

3.4. Nur umwelteffiziente Maßnahmen fördern

Bei der „Reinvestition“ von Abgaben aus externen Kosten ist das Prinzip der Umwelteffizienz und Wirtschaftlichkeit voranzustellen. Das bedeutet: Schadensminderungsmaßnahmen dürfen nicht mehr kosten als auf der Seite der Immitenten an Nutzen entsteht. Damit wird von vornherein ausgeschlossen, dass volkswirtschaftliche Wohlstandsverluste dadurch eintreten, dass die Vermeidung externer Kosten mehr Geld kostet als an negativen externen Effekten abgebaut werden kann. Umwelteffizienz ist bei allen Maßnahmen zu wahren, wenn der „Lissabon-Prozess“ ernst gemeint ist.

3.5. Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen

Die Internalisierung externer Kosten darf zu keinen Wettbewerbsverzerrungen im System der Verkehrsträger führen. So verbinden einige Bahnrepräsentanten mit der Internalisierung externer Kosten die Erwartung, Straßengüterverkehr werde sich gegenüber der Schiene einseitig verteuern. Dies kann in einem wohlstandsoptimierenden Kalkül allerdings nur in dem Maße geschehen, wie Eisenbahnen tatsächliche Vorteile in Bezug auf externe Effekte gegenüber dem Lkw aufweisen. Schließlich ist Schienenverkehr kein Selbstzweck, der eine Sonderstellung rechtfertigt. Das gilt umso mehr, wenn alle externen Effekte umwelteffizient „bepreist“ werden.

Es liegt nahe, dass sich sowohl die Schiene als auch die Straße durch die Anlastung externer Kosten verteuern müssen. Je nach Berechnungsvariante ist davon auszugehen, dass die von der Straße über die haushaltsfinanzierten Infrastrukturausgaben hinaus geleisteten Sonderabgaben nicht ausreichen, alle externen Kosten zu decken. Bei der Schiene schlagen derartige Aspekte noch stärker auf die Preise durch, da kaum Sonderabgaben zur Kompensation externer Effekte geleistet werden und in keinem europäischen Land die Wegekosten der Schiene von den Nutzern gedeckt sind.

In erheblichem Maße fließen Haushaltsmittel in den Bau und Unterhalt von Schienenstrecken. Die verkehrsträgerneutrale Anlastung externer und interner Kosten ist insoweit kein „Selbstläufer“ für die Festigung der Marktposition der Schiene, vorausgesetzt die Politik bleibt bei ihrem Versprechen, „Fairness bei den Abgaben“ herzustellen. Angesichts der erheblichen Zuschüsse des Staates für die Bahninfrastruktur und der immensen Haushaltsüberschüsse aus den Sonderabgaben des Straßenverkehrs, die weit über den relativ niedrigen Investitionen für die Straßeninfrastruktur liegen, bestehen politische Handlungsdefizite. So sind z.B. seit 1990 aus dem Bundeshaushalt für Schieneninfrastruktur 60 Mrd. Euro geflossen. Diese sind als Subventionen der Nutzer marktwirksam „internalisiert“ worden oder haben zur Gewinnsteigerung/Verlustminderung bei den Bahnunternehmen beigetragen. Im Gegensatz hierzu haben die Nutzer der Straße 684 Mrd. Euro an Sonderabgaben gezahlt, obgleich Bund, Länder und Gemeinden nur 274 Mrd. Euro für das Straßenwesen zu Verfügung gestellt haben. Der „Nettoeffekt“ zur Gegenfinanzierung der externen Kosten liegt bei ca. 24 Mrd. Euro/jährlich.

3.6. Keine Vorreiterrolle einzelner Verkehrsträger

Auf Grund des bestehenden Missverhältnisses zwischen Abgaben und Ausgaben für die Verkehrsträger und der zusätzlichen Mautpflicht auf vielen EU-Straßen, ist eine Vorreiterrolle des Straßengüterverkehrs bei der Anlastung externer Kosten nicht zu rechtfertigen. Zur Vermeidung von Wohlstandsverlusten und zur Unterstützung des „Lissabon-Prozesses“ muss die Anlastung externer Kosten zeitgleich für alle Verkehrsträger in gleichem Ausmaß erfolgen. Alles andere wäre als einseitige Verkehrspolitik gegen die Straße zu betrachten. Der Anspruch von Wirtschaft und Gesellschaft nach effizienter und umweltschonender Verkehrsbedienung könnte dann nicht erfüllt werden. Stattdessen würden neue Wettbewerbsschutzzäune für Schienenverkehre errichtet, die der Innovationskraft von Schienenverkehrsunternehmen und ihren Marktpotenzialen schaden. Eine aktuelle Studie³ belegt, dass nur 4 Prozentpunkte der Straßengüterverkehrsmengen auf die Schiene verlagert werden können. Nur 1 Prozentpunkt dieser Mengen ist preisreagibel, während 3 Prozentpunkte ein verbessertes Qualitäts- und Systemangebot auf der Schiene voraussetzen. Nicht höhere Kosten auf der Straße, sondern nur Innovationen können helfen, dieses brachliegende Potenzial zu heben. Es existiert kein intramodales Wettbewerbsproblem, das aus der Nichtanlastung von Wegekosten oder externen Kosten resultiert. Vielmehr ist der Monopolkommission in Deutschland zu folgen, die in ihrem jüngsten Bericht festgestellt hat, dass fehlender intramodaler Wettbewerb das Haupthemmnis für die Marktentwicklung der Schiene darstellt.

Frankfurt, 13.02.08 KSCH/CS

³ TransCare AG: „Einfluss der Lkw-Maut auf den Modal Split Straße – Schiene im Güterverkehr“, Wiesbaden März 2006