

Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr
beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung.
Ansätze für ein alternatives Konzept
zum Weißbuch der Europäischen Kommission

August 1999

Mitglieder des Beirats:

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen

Prof. Dr. Jürgen Basedow, Hamburg

Prof. Dr. Herbert Baum, Köln

Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock

Prof. Dr. Werner Brilon, Bochum

Prof. Dr. Horst Brunner, Dresden

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin

Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin

Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg

Prof. Dr. Gerhard Heimerl, Stuttgart

Prof. Dr. Gösta Ihde, Mannheim

Prof. Dr. Peter Kirchhoff, München

Prof. Dr. Günter Knieps, Freiburg

Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe (Vorsitzender)

Prof. Dipl.-Ing. Gerhard Voß, Hannover

Gliederung

1	Das Weißbuch über „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“	5
1.1	Das Weißbuch in der Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik	5
1.2	Ziele des Weißbuchs und vorgeschlagene Instrumente.....	8
2	Die Regelungskompetenz der Gemeinschaft und ihre Wahrnehmung	10
2.1	Konkurrierende Ermächtigungsgrundlagen	10
2.2	Subsidiarität	11
2.3	Verhältnismäßigkeit	12
3	Kritik einer gemeinschaftsweiten Gebührenregelung nach sozialen Grenzkosten ..	14
3.1	Das Konzept der sozialen Grenzkosten und Voraussetzungen für seine	14
	Anwendung	
3.2	Fixkostendeckung	17
3.3	Informationsbedarf	18
3.4	Überbetonung der Staugrenzkosten	19
3.5	Grenzkosten der Umwelt und der Unfallfolgen	21
3.6	Fazit	21
4	Ansätze für ein alternatives Konzept der Infrastrukturbenutzungsgebühren	24
4.1	Trennung der Umwelt- und Unfallabgaben von Infrastrukturbe- nutzungsgebühren	24
4.2	Anforderungen an die Ausgestaltung von Tarifsystemen für Wege- infrastrukturen	25
4.2.1	Berücksichtigung von Fixkosten und Größenvorteilen	25
4.2.2	Statische und dynamische Effizienz	26
4.2.3	Diskriminierungsfreiheit	27
4.3	Alternativen zum System der sozialen Grenzkosten	28
4.3.1	Ramsey-Preise und Spitzenlast-Preise	28

4.3.2	Zweistufige / mehrstufige Tarife	30
4.3.3	Kostenumlageverfahren	33
4.4	Verkehrsträgerspezifische Differenzierung der Preisbildung	33
4.4.1	Straßenverkehr	34
4.4.2	Eisenbahnverkehr	35
4.4.3	Luftverkehr	37
4.5	Fazit	38
5	Schlußfolgerungen und Empfehlungen	39

**Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung.
Ansätze für ein alternatives Konzept
zum Weißbuch der Europäischen Kommission¹**

1 Das Weißbuch über "Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung"

1.1 Das Weißbuch in der Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik

Das Weißbuch der Kommission setzt die Reihe der Rechtsakte und politischen Orientierungspapiere fort, mit denen sich die Gemeinschaft seit Mitte der 80er Jahre um eine Harmonisierung der Infrastrukturabgaben in den Mitgliedstaaten bemüht. Nachdem der Europäische Gerichtshof durch das sogenannte Untätigkeitsurteil (EuGH 22.5.1985 – Rs. 13/83 – *Parlament ./ Rat*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs 1985, 1513) das frühere Junktum von Liberalisierung und Harmonisierung gesprengt hatte, war die Gemeinsame Verkehrspolitik seither durch eine fortschreitende Marktöffnung und Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit gekennzeichnet. Heute hat sich der Wettbewerb zwischen Verkehrsunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten auf vielen Märkten intensiviert.

Zugleich treten aber auch die Verzerrungen dieses Wettbewerbs deutlich hervor, die sich insbesondere aus völlig ungleichen Abgabensystemen ergeben. Sie rühren daher, daß wesentliche Teile der Verkehrsabgaben in einigen Marktsegmenten nach dem Territori-

¹ KOM (1998) 466 endg. vom 22.7.1998.

alprinzip über Benutzergebühren² (Straßenmaut, Hafengebühren, Start- und Landege-
bühren, Trassenpreise) erhoben werden, während die Verkehrsteilnehmer in anderen
Segmenten des europäischen Verkehrsmarktes ihre Abgaben verbrauchsabhängig über die
Mineralölsteuer oder verbrauchsunabhängig über die Kraftfahrzeugsteuer zu entrichten
haben; im letzteren Fall fließen die Steuern allein dem Herkunftsland zu. Diese Unter-
schiede haben vor allem im Straßenverkehr zu beträchtlichen Verzerrungen geführt. Vor
der Einführung territorial anfallender Abgaben konnte das Schnellstraßennetz in wichti-
gen Transitländern wie Deutschland von ausländischen Transportunternehmen im we-
sentlichen unentgeltlich genutzt werden, während deutsche Unternehmen nicht nur über
die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer zur Finanzierung und Unterhaltung des deut-
schen Straßennetzes beitrugen, sondern zusätzlich in einigen anderen Mitgliedstaaten
Mautgebühren entrichten mußten.

Die Bemühungen der EG-Kommission um eine Harmonisierung der Verkehrsabgaben
wurden zwar schon Mitte der 80er Jahre intensiviert (KOM (86) 750 endg.), doch war
die Hürde der in Steuerangelegenheiten erforderlichen Einstimmigkeit im Rat (Art. 93,
94, 95 Abs. 2 EGV, ex 99, 100, 100a Abs. 2) zunächst unüberwindlich. Dies änderte
sich erst, als Deutschland im Alleingang eine Lösung suchte. Zwar verstieß es mit der
Einführung einer Schwerverkehrsabgabe gegen die Stillhaltepflicht des Art. 72 (ex 76)
EGV (EuGH 19.5.1992 – Rs. C-195/90 – *Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland*,
Juristen-Zeitung 1992, 868). Das Verfahren vor dem Gerichtshof hat andererseits den
politischen Druck in Richtung auf einen Kompromiß verstärkt. Er ist erreicht in der
Richtlinie 93/89/EWG vom 25.10.1993 über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge
zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für be-
stimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten (ABl. EG 1993 L 279/32). Diese wur-
de zwar wegen der Mängel des Beschlußverfahrens für nichtig erklärt (EuGH 5.7.1995 –
Rs. C-21/94-*Parlament ./ Rat*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1995, 767),

² Der Begriff der Gebühr wird im folgenden für öffentlich-rechtliche Abgaben mit Gebührencharakter
und Benutzungsentgelte im privatrechtlichen Sinne verwendet. *

entfaltet ihre Wirkungen aber doch weiterhin bis zum Erlaß einer neuen Regelung. Dazu ist bereits ein Gemeinsamer Standpunkt veröffentlicht worden (ABl. EG 1999 C 58/1).

Die Richtlinie 93/89 enthält erstmalig eine gemeinschaftsrechtliche Regelung für die Be-
preisung von Infrastruktur. Freilich läßt sie die unterschiedlichen Erhebungsformen
(Maut, Benutzungsgebühren) bestehen und läßt sie sogar ausdrücklich zu. Auch hin-
sichtlich der Bemessungskriterien gelangt sie nicht über das vage Postulat einer Kosten-
orientierung hinaus. Damit kann es aber nicht sein Bewenden haben. Da der Gerichtshof
in der Einführung nationaler Regeln gerade eine Verletzung des Stillhaltegebots gemäß
Art. 72 (ex 76) EGV gesehen hat, kann die gemeinsame Verkehrspolitik sich nicht darin
erschöpfen, daß die Gemeinschaft lediglich per Richtlinie nationale Sonderwege erlaubt.
Sie verstieße damit jedenfalls gegen den Geist von Art. 72 (ex 76) EGV.

In Erkenntnis dieser Zusammenhänge hat die Kommission in den letzten Jahren mehrere
Strategiepapiere vorgelegt. Bereits in dem Weißbuch über "Die zukünftige Entwicklung
der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine
auf Dauer tragbare Mobilität" hat sie die Einführung eines echten Territorialitätsprinzips
für die Besteuerung schwerer Nutzfahrzeuge in den Vordergrund gestellt (KOM (92)
494 endg. Ziffer 346). Anfang 1996 hat die Kommission nochmals ein Grünbuch mit
dem Titel "Faire und effiziente Preise im Verkehr" herausgegeben, in dem sie noch deut-
licher forderte, daß die Preise von Verkehrsleistungen auf der Grundlage der gesamten
sozialen Kosten berechnet werden und dann der Schlüssel zu einem effizienten und auf
Dauer tragbaren Verkehrssystem seien (KOM (95) 691 endg. S. 6). Es fehlen freilich
noch detaillierte Vorschläge über die Berechnung jener Kosten. Daher hat der Wissen-
schaftliche Beirat die preispolitischen Grundsätze des Grünbuchs wegen ihrer mangeln-
den wissenschaftlichen Fundierung kritisiert (Neue Wege zur Finanzierung und Nut-
zungsoptimierung für die Straßeninfrastruktur; ZVerkWiss 1997, 81). Das Weißbuch
von 1998 soll ersichtlich diese Fundierung liefern.

1.2 Ziele des Weißbuchs und vorgeschlagene Instrumente

Das Weißbuch der Kommission geht von Zielen aus, denen ein hoher verkehrspolitischer Stellenwert beigemessen wird:

- Harmonisierung der Entgeltsysteme für die Deckung der Verkehrswegekosten.
- Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Anlastungsprinzipien bedingt sind.
- Umsetzung des Verursacherprinzips.
- Einbeziehung der externen Effekte in ein Entgeltsystem.
- Wahrung der Grundsätze von Fairneß und Effizienz.
- Höherer Grad der Kostendeckung durch die Nutzer.
- Förderung privater Finanzierungsbeteiligung an Verkehrsinfrastrukturinvestitionen.

Im Sinne der Erfüllung dieser Ziele werden vier zentrale Anforderungen an ein Konzept der Erhebung von Infrastrukturbenutzungsgebühren formuliert: (1) Gleiche Prinzipien der Gebührenerhebung in der EU, (2) Kostenanlastung nach dem Verursacherprinzip mit dem Ziel effizienten Nutzerverhaltens; Bezug auf verursachte Kosten möglichst nahe an dem Ort, an dem diese Kosten anfallen, (3) Direktes Verhältnis der Gebühren zu den von Nutzern verursachten Kosten, hier: Infrastrukturkosten, Umwelt- und andere externe Kosten, (4) Förderung einer effizienten Bereitstellung der Infrastruktur (Weißbuch, S. 8).

Es wird gefolgert, daß das einzige Gebührenkonzept, das diese Forderungen voll erfüllt, das Konzept der sozialen Grenzkosten sei. Bei einer Anlastung sozialer Grenzkosten entstünden "für die Nutzer Anreize, ihr Verhalten so zu ändern, daß die gesellschaftlichen Gesamtkosten gesenkt werden, gleichzeitig der individuelle Nutzen gesteigert und so das wirtschaftliche und soziale Gemeinwohl maximiert wird" (ebenda). Ein solches Gebührensystem würde auch "Anreize zur Verbesserung der Verkehrssicherheit geben",

die externen Umweltkosten senken, eine "abgestimmte Flächennutzungsplanung auf verschiedenen politischen Ebenen erleichtern" und "eine wichtige Voraussetzung für eine effiziente Infrastrukturpolitik" (Weißbuch, S. 9, 10) darstellen. Ferner wird erwartet, daß die Gebührenerhebung nach diesem Konzept "für ausreichend Einnahmen zur Finanzierung der Kapitalkosten der Verkehrsinfrastruktur sowie künftiger Investitionen sorgen" wird (Weißbuch, S. 11).

Da die Kapitalkosten keine Bestandteile der Grenzkosten darstellen und folglich nicht in die Preise eingerechnet werden, soll die Funktion der Kapitalkostendeckung durch die Grenzkosten der Überlastung und durch die externen Grenzkosten der Umwelt sowie der Unfallfolgen wahrgenommen werden. In Ausnahmefällen, wenn zum Beispiel bei privat finanzierten Infrastrukturen in der Anfangsphase die Kostendeckung durch Grenzkostenpreise nicht erreicht werden kann, sind Aufschläge auf die Grenzkosten in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage ("Ramsey Preisregel"³) zulässig, allerdings nur solange, bis die Kapitalkosten amortisiert sind.

³ Die Ramsey-Preisregel erfordert eine relative Abweichung der Preise von den Grenzkosten in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage. Die Preisaufschläge auf die Grenzkosten sorgen für eine Deckung der gesamten Kosten. Auf Märkten mit preiselastischer ("empfindlicher") Nachfrage werden so die Preise verhältnismäßig geringfügig über die Grenzkosten hinaus angehoben, während auf Märkten mit preisunelastischer Nachfrage wesentlich über den Grenzkosten liegende Preise verlangt werden.

2 Die Regelungskompetenz der Gemeinschaft und ihre Wahrnehmung

2.1 Konkurrierende Ermächtigungsgrundlagen

Die Richtlinie 93/89/EWG über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung sowie die Erhebung von Maut- und Benutzungsgebühren für bestimmte Verkehrswege durch die Mitgliedstaaten (siehe oben) war sowohl auf die allgemeine verkehrspolitische Ermächtigungsnorm des Art. 71 (ex 75) EGV als auch – wegen der Regelung der Kraftfahrzeugsteuer – zugleich auf Art. 93 (ex 99) EGV gestützt. Dies sind auch die Ermächtigungsgrundlagen der gegenwärtig beratenen Nachfolge-Richtlinie. Wie sich aus Art. 71 Abs. 1 lit. d) (ex 75) EGV ergibt, kann die Gemeinschaft “alle ... zweckdienlichen Vorschriften” auf dieser Grundlage erlassen, soweit sie nur der Durchführung des Artikels 70 (ex 74) EGV dienen, d. h. den Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik schaffen. Daneben stellt Art. 93 (ex 99) EGV die Ermächtigungsgrundlage für die Harmonisierung der indirekten Steuern dar. Dazu zählt jedenfalls die Mineralölsteuer, aber nach überwiegender Auffassung auch die Kraftfahrzeugsteuer; zwar knüpft sie nicht im Sinne der traditionellen Verbrauchssteuern an den Leistungsaustausch auf Märkten an, wohl aber an eine bestimmte Verwendung von Leistungen, nämlich an das Halten von Kraftfahrzeugen.

Das Nebeneinander beider Ermächtigungsgrundlagen wirft die Frage auf, welche von ihnen maßgeblich ist, wenn es um die Harmonisierung von Mineralölsteuern und Kraftfahrzeugsteuern geht, die einerseits als indirekte Steuern und andererseits auch als Instrumente der gemeinsamen Verkehrspolitik angesehen werden, die also von Art. 71 (ex 75) und von Art. 93 (ex 99) EGV erfaßt werden. Diese Frage ist im EG-Vertrag nicht geklärt und vom Europäischen Gerichtshof auch noch nicht entschieden. Sie ist von erheblicher politischer Bedeutung, weil Maßnahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik vom Rat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit, also auch gegen den Widerstand einzel-

ner Mitgliedstaaten, verabschiedet werden können, während Art. 93 (ex 99) EGV für die Harmonisierung der indirekten Steuern Einstimmigkeit im Rat verlangt. Diese klärungsbedürftige Frage ist zwischen Kommission und Rat bislang kontrovers behandelt worden, doch hat die Kommission ihre Auffassung vom Vorrang des Art. 71 (ex 75) EGV letztlich um politischer Fortschritte Willen zurückgestellt.

2.2 Subsidiarität

Unter dem Gesichtspunkt der *Subsidiarität* (Art. 5 Abs. 2 EGV, ex 3 b) besteht für die Gemeinschaft kein Grund, auf die Wahrnehmung ihrer Kompetenz zu verzichten. Da viele Mitgliedstaaten bis zum Untätigkeitsurteil des Gerichtshofs von 1985 die Harmonisierung der verkehrsbezogenen Abgaben zu einer Vorbedingung der Liberalisierung erklärt haben, kann an dem Ziel der Harmonisierung als solchem nicht gerüttelt werden. Die Angleichung der verkehrsbezogenen Abgaben ist eine unabweisbare Voraussetzung für die Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen, die gegenwärtig bestehen. Es liegt auch auf der Hand, daß die Mitgliedstaaten allein nicht im Stande sind, eine solche Harmonisierung herbeizuführen, so daß es aus Gründen der Subsidiarität keine Bedenken gegen die Wahrnehmung der Gemeinschaftskompetenz zur Harmonisierung der Verkehrsabgaben gibt. Dies gilt gleichermaßen für den gewerblichen Verkehr und den privaten Pkw-Verkehr. Daß die Kommission die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren für Pkw den Mitgliedstaaten überlassen möchte, mag eine Frage politischer Opportunität sein, hat aber – entgegen den Beteuerungen des Weißbuchs – mit rechtlicher Subsidiarität nichts zu tun. Im Gegenteil: Das Weißbuch widerspricht sich selbst, wenn es einerseits für eine Abgeltung der Staukosten plädiert, andererseits aber den Pkw-Verkehr ausblendet, obwohl er die Staukosten maßgeblich mit verursacht.

2.3 Verhältnismäßigkeit

Eine ganz andere Frage geht dahin, in welchem Umfang die Gemeinschaft von ihrer Kompetenz Gebrauch machen sollte. Eine rechtliche Grenze besteht hier nach dem *Verhältnismäßigkeitsgrundsatz* des Art. 5 Abs. 3 (ex 3 b Abs. 3) EGV. Danach dürfen die Maßnahmen der Gemeinschaft nicht über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrages erforderliche Maß hinausgehen. Aus der oben geschilderten Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik ergeben sich zwei Ziele, die die Initiative der Kommission dem Grunde nach rechtfertigen, ihr aber zugleich auch Grenzen ziehen: die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen und von Diskriminierungen ausländischer Verkehrsteilnehmer.

Das Nebeneinander von Kraftfahrzeugsteuer, die dem Zulassungsstaat zufließt, und Straßenmaut bzw. Benutzungsgebühren, die nach dem Territorialitätsprinzip erhoben werden, führt in manchen Fällen zu einer Doppelbelastung, in anderen aber auch zu einer weitgehenden Befreiung von Verkehrsabgaben. Hinsichtlich der Beiträge der Verkehrsteilnehmer zur Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen ergeben sich auf diese Weise erhebliche Unterschiede, die den Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen aus verschiedenen Mitgliedsstaaten verfälschen. Gemäß Art. 3 lit. g) EGV ist es Aufgabe der Gemeinschaft, ein System unverfälschten Wettbewerbs zu schaffen. Freilich genügt sie dieser Aufgabe schon dadurch, daß sie für die Verkehrsinfrastrukturen der Gemeinschaft einheitlich den Kostendeckungsgrad festsetzt, also bestimmt, mit welchem Anteil die Nutzer sich an den Kosten der jeweiligen Infrastruktur beteiligen müssen.

Danach wäre es weiterhin denkbar, daß einzelne Mitgliedstaaten diesen Kostenbeitrag der Nutzer über die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuern im Zulassungsstaat erheben, während andere Mitgliedstaaten diesen Beitrag in Gestalt von Straßenbenutzungsgebühren anlasten. Es wäre daher weiterhin möglich, daß Verkehrsteilnehmer aus Ländern mit

hohen Kraftfahrzeug/Mineralöl-Steuern dadurch benachteiligt werden, daß sie in anderen Mitgliedstaaten gleichwohl zu den Straßenbenutzungsgebühren herangezogen werden. Um solche Doppelbelastungen zu verhindern, ist deshalb außerdem ein europaweiter Übergang bei der Abgabenerhebung vom Herkunftslandprinzip (Kraftfahrzeugsteuer) zum Territorialprinzip (Straßenbenutzungsgebühren) erforderlich. Es läßt sich nicht ausschließen, daß Abgabenstrukturen auch in einigen weiteren Aspekten der Harmonisierung bedürfen, doch läßt sich eine völlige Harmonisierung der Gebührenstrukturen für die Benutzung von Verkehrsinfrastrukturen nicht damit begründen, daß eine Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen erforderlich sei. Insbesondere ist unter diesem Gesichtspunkt nicht einsichtig, warum in allen Mitgliedstaaten der EG nur ein einziges Kriterium für die Bemessung der Benutzungsgebühren maßgeblich sein soll. Im übrigen wird man eine Gebührenregelung, die der Anlastung von Staukosten dient, aber einen Hauptverursacher dieser Kosten, nämlich den Pkw-Verkehr nicht betrifft, nicht als "erforderlich" im Sinne von Art. 5 Abs. 3 EGV (ex 3 b) anerkennen können.

Als zweites Ziel ist bei der Bemessung und der Ausgestaltung des Erhebungsverfahrens das Diskriminierungsverbot zu beachten. Es kommt bereits im EG-Vertrag an verschiedenen Stellen zum Ausdruck (vgl. Art. 12, 72 EGV, ex 6, 76) und ist von den Behörden und Gerichten unmittelbar anzuwenden. Eine nähere Ausgestaltung in den Richtlinien der Gemeinschaft ist aus Gründen der Klarheit gleichwohl sinnvoll. Das Diskriminierungsverbot verlangt vor allem eine Staffelung der Straßenbenutzungsgebühren in Abhängigkeit von der Intensität der Nutzung, so daß für Einmalfahrten und die kurzfristige Inanspruchnahme von Infrastrukturen nicht Gebühren verlangt werden dürfen, welche die kurzfristige gegenüber der langfristigen Nutzung unverhältnismäßig verteuern.

Im Ergebnis zeigt sich, daß die Gemeinschaft zur Ausgestaltung der Benutzungsgebühren für Verkehrsinfrastrukturen zwar über eine umfassende Kompetenz verfügt, daß sie aber unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht berechtigt ist, für die gesamte Gemeinschaft und alle Mitgliedstaaten ein einheitliches Kriterium zur Bemessung der

Nutzungsgebühr festzulegen oder die Gebührenstrukturen im einzelnen auszugestalten. Die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und von Diskriminierungen ausländischer Verkehrsteilnehmer erfordert allerdings eine Harmonisierung der Kostendeckungsgrade der Verkehrsinfrastrukturen, d.h. die Festlegung, mit welchem Anteil sich die Nutzer an den Kosten der jeweiligen Infrastruktur beteiligen müssen. Zudem ist ein europaweiter Übergang bei der Abgabenerhebung vom Herkunftslandprinzip (z.B. Kraftfahrzeugsteuer) zum Territorialitätsprinzip (z.B. Straßenbenutzungsgebühren) erforderlich. Bei der Bemessung und Ausgestaltung der Erhebungsverfahren ist das Diskriminierungsverbot zu beachten, damit auch der intramodale Wettbewerb nicht verzerrt wird.

3 Kritik einer gemeinschaftsweiten Gebührenregelung nach sozialen Grenzkosten

3.1 Das Konzept der sozialen Grenzkosten und Voraussetzungen für seine Anwendung

„Als Grenzkosten werden die variablen Kosten bezeichnet, die ein zusätzliches Fahrzeug oder eine Beförderungseinheit durch die Nutzung der Infrastruktur verursacht. Diese Kosten können strenggenommen jederzeit, bei unterschiedlichen Verkehrsnutzern, unter verschiedenen Bedingungen und an unterschiedlichen Orten variieren“ (Weißbuch, S. 10). Mit dieser Definition legt sich die Kommission dezidiert auf die *kurzfristigen* Grenzkosten fest, so daß alle Kostenbestandteile, die nicht auf kleine Veränderungen der Nutzung reagieren, ausgeklammert werden. Dies betrifft alle kurzfristig fixen Kosten wie etwa die Kosten der Verwaltung, der Betriebsbereitschaft oder des Kapitaldienstes. In der Abgrenzung des Weißbuches bestehen die sozialen Grenzkosten aus den

- Betriebskosten,
- Kosten des Infrastrukturverschleißes,
- Kosten der Infrastrukturüberlastung und -knappheit,

- ökologischen Kosten und
- Unfallkosten,

die von einer hinzutretenden Verkehrseinheit verursacht werden.

Aus der ökonomischen Wohlfahrtstheorie ist bekannt, daß eine Preisbildung zu sozialen Grenzkosten unter bestimmten Voraussetzungen effizient ist, d.h. bezogen auf ein Verkehrsnetz, zur bestmöglichen Auslastung dieses Netzes führt. Diese schon alte (auf Pigou (1920) zurückführende und für akademische Zwecke periodisch aufgefrischte) Erkenntnis ist an wesentliche Prämissen geknüpft:

- Verkehrsleistungen werden als homogene Güter angesehen, wobei von unterschiedlichen Transportqualitäten und Verkehrswertigkeiten alternativer Verkehrsinfrastrukturen abstrahiert wird.
- Die Verkehrsinfrastruktur ist optimal ausgebaut und wird bei wachsender Verkehrsnachfrage kontinuierlich nach der Regel erweitert, daß die Grenzkosten der Infrastrukturerweiterung den hierdurch eingesparten Grenzkosten der Infrastrukturnutzung entsprechen.
- Die Infrastrukturkapazität ist beliebig teilbar und kann in kleinen Schritten angepaßt werden.
- Alle Grenzkostenbestandteile steigen mit wachsender Verkehrsbelastung oder bleiben zumindest konstant.
- Auf den übrigen Märkten werden die Preise gleichfalls nach den sozialen Grenzkosten gebildet. Negative Auswirkungen auf andere Bereiche (etwa: Flächennutzung, Siedlungsstruktur) sind ausgeschlossen.

In der realen Welt ist das Annahmensystem der klassischen Wohlfahrtstheorie bei weitem nicht erfüllt. Im Mittelpunkt neuerer Theorierichtungen stehen daher nicht die Grenzkosten als solche, sondern die Abweichungen von den Grenzkosten, die durch Bedingungen der Realität erzeugt werden. Von diesem Fortschritt in der ökonomischen Theorie wird im Weißbuch abstrahiert. Indem das Gemeinschaftskonzept auf dem nicht modifizierten Prinzip der sozialen Grenzkosten aufbaut, hat es als schwerwiegende

Konsequenz, daß die im Idealmodell so attraktive Eigenschaft der Effizienz nicht mehr erfüllt ist. So können Grenzkostenpreise auch negative Auswirkungen hervorrufen:

- Wenn die Verkehrsinfrastrukturen nicht fest vorgegeben sind, sondern über die Zeit ausgebaut werden, machen die Grenzkosten heftige Sprünge in Abhängigkeit von der Investitionstätigkeit. Dies führt zu dem Paradox, daß Verkehrsnutzer in Regionen vor dem Ausbau hohe Preise für schlechte Infrastrukturqualität zu zahlen haben, während sie nach dem Ausbau für gute Infrastrukturausstattung niedrige Preise bezahlen und damit kaum zur Finanzierung der von ihnen in Anspruch genommenen staatlichen Leistungen beitragen.
- Außerhalb der Verdichtungsräume und für nicht an der Kapazitätsgrenze belastete Verkehrsmittel werden zu geringe Gebühreneinnahmen entstehen, um die Infrastrukturkosten zu decken. Dann werden entweder problematische Quersubventionen (von städtischen zu ländlichen Räumen; von der Straße zur Schiene) erforderlich, oder der Steuerzahler hat die Lasten zu tragen. Das System vermittelt keinen Anreiz, das Infrastrukturangebot effizient zu managen, denn mit jedem abgebauten Engpaß entfällt eine wichtige Finanzquelle.
- Einige wichtige Bestandteile der sozialen Grenzkosten verlaufen nicht steigend in der Verkehrsmenge. Dies gilt z.B. für die externen Grenzkosten der Verkehrsunfälle und des Verkehrslärms: beispielsweise führt bei einer hohen Kapazitätsauslastung die zusätzliche Inanspruchnahme einer Straße durch einige weitere Fahrzeuge nicht mehr zu einer wahrnehmbaren Verstärkung des Lärms. Wird hier eine Preisbildung zu sozialen Grenzkosten durchgeführt, so decken die Zahlungen der Verursacher nicht die Kosten der Geschädigten. Das Verursacherprinzip ist also nicht erfüllt und das System bewirkt zu geringe Anreize für die Reduktion der externen Kosten.
- Verkehrspreise beeinflussen neben anderen Faktoren die Flächennutzung, d.h. die Wahl der Wohn-, Handels- und Produktionsstandorte. Werden in verdichteten städtischen Bereichen hohe Straßenbenutzungsgebühren verlangt, ohne daß ein gutes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln zur Verfügung steht, so kann dies zu Standortverlagerungen in Zonen niedriger Verkehrskosten führen und so die Landschaftszersiedelung wie auch die Ausdehnung der Reisedistanzen beschleunigen (Beispiel: Factory Outlets). Dies wären bezogen auf Raumordnung und Umweltschutz unerwünschte Ergebnisse.

Eine wesentliche Erkenntnis der neueren angewandten Wohlfahrtstheorie besteht darin, daß ein Bündel von heterogenen Zielen nicht durch ein einziges Instrument optimal erreicht werden kann, sondern daß es mehrerer Instrumente bedarf, die auf unterschiedli-

chen Ebenen der Entscheidung ansetzen. Die Kommission schlägt hingegen ein einheitliches, uniformes Preisbildungsprinzip vor, mit dem es nicht möglich ist, die jeweils beabsichtigten Anreizwirkungen auf den verschiedenen Ebenen der Verkehrsentscheidungen zu erzielen.

3.2 Fixkostendeckung

Bei einer Preisbemessung in Höhe der sozialen Grenzkosten bleiben die fixen Kosten der Leistungsbereitschaft (z.B.: Infrastrukturmanagement) und des Kapitalsdienstes unberücksichtigt. Im theoretischen Modell werden diese fixen Kosten durch Einnahmen aus der Anlastung von Grenzkosten der Überlastung und Knappheit ("Staugrenzkosten") finanziert. Dies ist eine statische Betrachtungsweise. Sobald die Infrastruktur ausgebaut wird (dynamische Betrachtungsweise), entstehen Größenvorteile, so daß die Grenzkosten der Infrastrukturerweiterung abnehmen. Bei Preiserhebung zu Grenzkosten folgt damit eine Finanzierungslücke. Diese Finanzierungslücke kann durch Anlastung der Staugrenzkosten nicht geschlossen werden, da letztere bei Kapazitätserweiterung sinken. Dies führt zu einem entsprechenden Subventionsbedarf.

Problematisch ist dabei, daß sich die Fixkostendeckung als Residualgröße ergibt und nicht als ex ante-Bedingung in das Tarifbildungsprinzip aufgenommen wird. Der Staat, der zur Defizitdeckung herangezogen werden soll, wird somit mit nicht kalkulierbaren Zuschußbedarfen konfrontiert. Würde zum Beispiel das Prinzip der sozialen Grenzkosten auch im Luftverkehr angewendet, so entstünden bislang nicht bestehende Zuschußbedarfe für die Flugsicherung.

Der größte Schwachpunkt der Preisbildung allein nach sozialen Grenzkosten liegt in den fehlenden Anreizen, den Ausbau der Infrastrukturkapazität nach wirtschaftlichen Kriterien zu gestalten und dabei privatwirtschaftliche Beteiligungen einzubinden. Die Aussicht auf staatliche Defizitdeckung verleitet zu überzogenen Ausbauforderungen, da sich

der durch Ausbaumaßnahmen begünstigte Bereich nicht angemessen an der Finanzierung angemessen muß. Er hat den Vorteil geringerer Grenzkosten des Staus und kann die damit verbundenen Lasten auf andere, nicht begünstigte Bereiche verlagern ("systembedingtes Trittbrettfahren"). Der Anreiz für das Verschieben von Kostenverantwortung wirkt um so stärker, je höher der Fixkostenanteil bei der Leistungserstellung ist.

Das Weißbuch gibt auf das Argument möglicher Fehllenkungen bei den Infrastrukturerweiterungen die Antwort, daß dies durch Anwendung von Nutzen-Kosten-Rechnungen zu verhindern sei. Dies erscheint angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, durch geeignete Bewertung von Nutzenkomponenten ein angestrebtes Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erreichen, illusorisch. Vielmehr sind Fehllenkungen am besten dadurch zu vermeiden, daß

- Forderungen nach besserer Infrastrukturqualität mit einer angemessenen Beteiligung an den entsprechenden Kosten verbunden sind oder
- privates Kapital an der Realisierung von Projekten beteiligt wird, das eine angemessene Verzinsung aus der Anlagennutzung erwartet.

In beiden Fällen wirkt das Grenzkostenkonzept kontraproduktiv. Es führt für die Nutzer nicht zu Belastungen nach Maßgabe der Inanspruchnahme teurer Qualitäten und bewirkt für private Investoren keinen Anreiz der Beteiligung. Denn bei neuen Vorhaben wird eine Auslastung der Kapazität erst nach langer Zeit erreicht, so daß die Grenzkosten des Staus erst nach einem langen Zeitversatz groß genug werden, um zur Refinanzierung der Kapitalkosten beizutragen. Für private Investoren ist aber eine lange Anlaufphase mit hohen Verlusten nicht tragbar. So wirkt das Grenzkostenkonzept dem Ziel der Kommission entgegen, aufgrund der Knappheit öffentlicher Mittel mehr privates Kapital zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu gewinnen.

3.3 Informationsbedarf

Das System der sozialen Grenzkosten ist ein zentralistisches Konzept des Wohlfahrtsstaates, das der Herstellung eines sektoralen Optimums in einer ansonsten optimal

strukturierten wirtschaftlichen Umgebung dient. Es führt, wie jedes Konzept zentraler Verrechnungspreise, zu einem außerordentlich hohen Informationsbedarf, denn die Ermittlung "effizienter" Preise setzt voraus, daß die Optimalsituation bekannt ist.

In der wohlfahrtstheoretischen Partialanalyse wird dieses Komplexitätsproblem dadurch vereinfacht, daß das Verkehrsnetz auf eine virtuelle Strecke reduziert wird, auf der Verkehrsnachfrage und -angebot zusammentreffen. In der Realität spielt sich aber das Nachfrageverhalten auf Netzen mehrerer Verkehrsträger ab. Der Nutzer kann auf Veränderungen von Preisen und Qualitäten in unterschiedlicher Weise reagieren, etwa indem er die Anzahl der Wege, die Ziele, die Verkehrsmittel, die Art ihrer Nutzung (Besetzungs-/Auslastungsgrad) oder die Fahrtroute ändert. Die Art der Nutzerreaktionen, das Gleichgewicht in den Netzen und deren Veränderung auf Preise und Qualitäten läßt sich somit nicht mit Hilfe einfacher Partialanalysen ableiten, sondern verlangt komplexe und datenaufwendige Optimierungsansätze.

3.4 Überbetonung der Staugrenzkosten

Grenzkosten des Staus entstehen, wenn die Nutzer eines Verkehrsweges sich gegenseitig beeinflussen und einander Reisezeitverluste sowie Betriebskostenzuwächse zufügen. Zum großen Teil werden diese Kosten von den jeweiligen Verursachern getragen. In einem dezentral gesteuerten System wie dem Straßenverkehr gibt es aber auch Kosten, die der einzelne Nutzer anderen zufügt, ohne deren Umfang zu erkennen und bei seiner Entscheidung zu berücksichtigen. Diese als "externe Staugrenzkosten" bezeichneten Effekte bewirken, daß der durch die einzelnen Nutzerentscheidungen entstehende Belastungszustand im Netz suboptimal ist und durch ein zentrales Management besser gesteuert werden könnte. In der Theorie der Grenzkostenpreise geht es darum, die externen Staugrenzkosten zu internalisieren, d.h. die Verkehrsnachfrage über den Preis so zu steuern, daß die Verkehrsteilnehmer die knappen Wegekazipitäten bestmöglich nutzen.

Neben den angeführten Daten- und Komplexitätsproblemen sprechen folgende Gründe dagegen, die Staugrenzkosten europaweit zum beherrschenden Element der Preisbildung im Verkehr zu erheben:

- Die Basis für die Bemessung der Gebührenhöhe im Straßenverkehr wird durch ein Geschwindigkeits-Durchfluß-Diagramm gebildet. Die Höhe der Gebühr ist sehr stark davon abhängig, welche Straßentypen und welche verkehrstechnischen Grundlagen gewählt werden. So gibt es zum Beispiel in Deutschland zwei Standardansätze: Der "BVWP-Ansatz" wurde für die standardisierte Bewertung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung 1992 zugrundegelegt. Im Jahre 1997 erschien bei der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen der "EWS-Ansatz". Für eine Autobahn mit zwei Fahrstreifen pro Richtung und einem durchschnittlichen täglichen Verkehr von 50.000 Pkw-Einheiten ergeben sich Staugrenzkosten nach BVWP in Höhe von 0,06 DM/Pkwkm, während nach dem EWS-Ansatz nur 0,02 DM/Pkwkm entstehen. Dies indiziert die hohe Unsicherheit der Bewertung und die daraus folgende Angreifbarkeit von Staugrenzkosten-Berechnungen.
- Ist das Infrastrukturangebot nicht optimal ausgelegt, so führt das Preissystem zu Belastungsdifferenzierungen, die als nicht fair empfunden werden. So sind bei sehr gutem Infrastrukturangebot die Preise niedrig, bei sehr schlechtem aber hoch. Für den jeweils geltenden Infrastrukturzustand sind politische Entscheidungen über Ausbauprioritäten verantwortlich gewesen, die vielfach nicht ökonomisch fundiert waren. Weiter führen Investitionstätigkeiten zu einer Fluktuation der Preise in den betroffenen Netzabschnitten.
- In der im zweiten Punkt beschriebenen Situation werden massive Anreize entstehen, vom Staat mehr Infrastruktur zu fordern. Denn im Anschluß an Engpaßbeseitigungen verringern sich dort die Staugrenzkosten, während die finanziellen Lasten anderen Nutzern aufgebürdet werden, die auf nicht ausgebauten Strecken weiter im Stau stehen.
- Staugebühren können nur dann die gewünschte Lenkungswirkung ausüben, wenn alle Verkehrsteilnehmer, die zum Stau beitragen, in die Gebührenerhebung einbezogen sind. Das Weißbuch bezieht sich aber nur auf Lkw und klammert mit dem Pkw einen wichtigen Stauverursacher aus.
- Entgegen den Erwartungen der Kommission ist nicht zu erkennen, daß ein maßgeblicher Anteil der Infrastrukturkosten durch Staugebühren finanziert werden kann. Die in Grün- und Weißbüchern der Kommission genannte Größenordnung von ca 2 % des Bruttosozialprodukts hält keiner wissenschaftlichen Prüfung Stand. Zusätzlich entstehen Probleme mit Quertransfers, die auf Grund des

„Auslastungsgefälles“ entweder von Ballungsräumen zu ländlichen Räumen oder vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr fließen müßten.

Somit kann weder erwartet werden, daß von Grenzkostenpreisen, die nach Richtlinien der EU festgesetzt werden, die erwünschten Anreizwirkungen ausgehen, noch daß die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gesichert wird.

3.5 Grenzkosten der Umwelt und der Unfallfolgen

Eine wesentliche Voraussetzung für die Optimalität der Anlastung sozialer Grenzkosten ist der steigende Verlauf der Grenzkostenfunktionen. Dies ist jedoch für einige wesentliche Komponenten der externen Kosten, wie zum Beispiel für die Kosten des Lärms oder der Unfallfolgen in Verdichtungsräumen, nicht der Fall. Die Grenzkosten sinken hier mit wachsender Fahrleistung, so daß keine Umwelt- und Unfallkostendeckung zu erwarten ist. Folglich würde das Verursacherprinzip bei einer Erhebung von Grenzkostenpreisen bei wichtigen Umwelt- und Unfalleffekten verletzt. Der Verkehr würde dann in denjenigen Netzabschnitten nicht kostengerecht belastet, in denen er die größten Umweltprobleme verursacht.

Gleichfalls ist der Vorschlag der Kommission unakzeptabel, die Einnahmen aus Preisaufschlägen für Umwelt- und Unfallfolgekosten für andere als durch die Kostenverursachung begründete Zwecke zu verwenden, weil hierdurch ökonomisch nicht vertretbare Möglichkeiten der Quersubventionierung eröffnet werden.

3.6 Fazit

Mit dem Vorschlag eines Systems der sozialen Grenzkostenpreise für alle Verkehrsträger, Regionen und Verkehrsorganisationen begibt sich die Kommission in das Dilemma, entweder ein weltfremdes, für didaktische Zwecke geschaffenes Konstrukt zur Realität zu erklären oder aber vielfältige Ausnahmeregelungen zu schaffen, die im Widerspruch zu den erklärten Grundsätzen stehen. Im Weißbuch wird ein Mittelweg gewählt, der

zudem in die Zwänge vorher festgelegter verkehrspolitischer Grundsätze eingepaßt werden muß, so daß das Ergebnis aus wissenschaftlicher Sicht offene Flanken nach allen Seiten aufweist:

- Die unterstellten vielfältigen Ziele der Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungspolitik können nicht mit Hilfe eines uniformen Preissystems angesteuert werden.
- Das Preissystem der sozialen Grenzkosten kann eine Reihe von unerwünschten Anreizwirkungen auslösen, insbesondere Subventionstatbestände noch verschärfen.
- Die gesamten Kosten des Verkehrssystems werden ebensowenig gedeckt wie die Kosten der Umwelt und der Unfallfolgen.
- Die für die Akzeptanz eines Preissystems wichtige Information über die Verwendung der Einnahmen fehlt.
- Die Beteiligung von privatem Kapital wird erschwert.

Die Kommission hat das letztgenannte Problem erkannt und empfiehlt eine Lösung, die das selbsterzeugte Dilemma karikiert. Bei neuen Projekten sollen Abweichungen von den Grenzkosten nach oben erlaubt sein, aber mit zeitlicher Begrenzung: "Nach einigen Jahren, wenn die Investitionskosten amortisiert sind und eine ausreichende Rendite erwirtschaftet wurde, sollten die Zusatzgebühren abgeschafft werden" (Weißbuch, S. 13).

Durch den Versuch, das allgemeine Preisbildungsprinzip in die konkrete Verkehrspolitik mit ihren geschaffenen Zwängen unterzubringen, entsteht ferner eine Reihe von logisch nicht nachvollziehbaren Einzelaussagen:

- Die Vorschläge des Weißbuches beziehen sich nur auf den Fernverkehr. Das Prinzip der sozialen Grenzkosten macht aber nur für Ballungsverkehre, also primär für den Nahverkehr, Sinn.
- Primär soll das Preiskonzept für den Güterverkehr auf Schiene und Straße angewendet werden. Stauungen entstehen aber ganz wesentlich durch den Personenverkehr, der ausgeklammert bleibt.

- Aufschläge auf die Grenzkosten dürfen ausnahmsweise im Schienenpersonenverkehr, nicht aber im Schienengüterverkehr erhoben werden.
- Im Schienengüterverkehr soll die Zweckbindung von Einnahmen aus Infrastrukturbenutzungsgebühren möglich sein, ansonsten nicht.

Die kritische Kommentierung der Weißbuchvorschläge bedeutet keineswegs, daß der Beirat ein Verkehrsmanagement mit gestaffelten Preisen ablehnt. Im Gegenteil ist der Beirat der Auffassung, daß mehr privatwirtschaftliche Elemente beim Angebots- und Nachfragemanagement für die Verkehrsinfrastruktur einfließen sollten. Dazu bedarf es eines institutionellen Rahmens, der EU-einheitlich angelegt sein sollte. Zweckbindung der Einnahmen aus Verkehrsgebühren, Orientierung der Gesamteinnahmen an Kostendeckungszielen, Ober- bzw. Untergrenzen für Verkehrspreise, standardisierte Techniken zu ihrer Erhebung und Organisation des Verkehrsmanagements können in einem solchen Rahmen geregelt werden. Die Preisbemessung als solche ist aber an territorialen und sektoralen Gegebenheiten auszurichten, um die Anreizwirkungen für die Angebots- und Nachfrageseite marktkonform gestalten zu können.

Vor dem Hintergrund der vielen Schwachstellen des Weißbuches ist es verfrüht, auf der Ebene der Mitgliedsländer bereits in konkrete Schritte der Grenzkostenrechnung einzutreten und Regierungsbeauftragte zu ernennen, die für die Ausarbeitung des Systems verantwortlich sein sollen. Vielmehr ist zunächst eine Phase der intensiven Auseinandersetzung mit dem Weißbuch erforderlich, in der auch alternative Überlegungen geprüft werden sollten. Am Ende dieser Phase kann ein revidiertes Konzept stehen, das eine flexiblere Anpassung an die Bedingungen der Verkehrsträger, Regionen und Organisationsformen ermöglicht und somit bessere Aussichten auf Akzeptanz sowie Umsetzung in den Mitgliedsländern hat.

4 Ansätze für ein alternatives Konzept der Infrastrukturbenutzungsgebühren

4.1 Trennung der Umwelt- und Unfallabgaben von Infrastrukturbenutzungsgebühren

Beim Entwurf einer Skizze für ein alternatives Konzept der Infrastrukturbenutzungsgebühren im Verkehrssektor geht der Beirat davon aus, daß es nicht möglich ist, die verschiedenen Ziele der Verkehrs-, Umwelt- und Raumordnungspolitik mit Hilfe eines *einigen, uniformen Gebührensystems*, das für alle Verkehrsträger, Regionen und Verkehrsorganisationen in gleicher Weise angewendet wird, zu erreichen. Gleichfalls ist zu berücksichtigen, daß ein Gebührensystem für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur mit der Steuer-, Regulierungs- und Institutionenpolitik abgestimmt werden muß.

Angesichts der vielfältigen verkehrspolitischen Instrumente können die Ziele für Infrastrukturbenutzungsgebühren auf wenige Punkte zurückgeführt werden. Die Ziele des Umweltschutzes und der Verkehrssicherheit lassen sich "vor die Klammer ziehen" und mit Hilfe anderer Instrumente wirksam sowie mit geringen Transaktionskosten verfolgen. Beispielsweise können von der Mineralöl- oder Kerosinsteuer Anreize zur Verringerung des Treibstoffverbrauches im Straßen- und Luftverkehr ausgehen; eine Spreizung dieser Steuern nach Schadstoffgehalt der Kraftstoffe könnte ein übriges tun, um Partikelemissionen zu reduzieren. Eine geeignete Ausgestaltung der Kfz - Steuer kann Motoren mit hohem Wirkungsgrad und geringer Schadstoffemission begünstigen, und technische Vorschriften bieten sich in allen Verkehrszweigen zur Absenkung der Lärmbelästigung an. Zuschläge zur Versicherungsteuer auf die Haftpflichtversicherungen der Kraftfahrzeughalter können zur Internalisierung der externen Unfallfolgekosten beitragen und durch Einbeziehung in die Bonussysteme die richtigen Anreize für die Verminderung von Unfallrisiken vermitteln. Durch solche und andere Instrumente können

die externen Effekte der Umwelt und Unfallfolgen weitgehend zurückgeführt werden, so daß sie nicht mehr in einer Gebührenrechnung für die Infrastrukturbenutzung erscheinen.

Somit verbleiben die Ziele der Verkehrslenkung zur optimalen Auslastung der Kapazitäten und der Finanzierung der Verkehrsanlagen mit Hilfe von diskriminierungsfreien Benutzungsgebühren. Eine Beschränkung der Preispolitik auf diese Zielbereiche vermeidet eine Überfrachtung der Preise mit vielen Einzelfunktionen, die für den Verkehrsteilnehmer nicht unterscheidbar sind. Sie bewirkt ferner eine erhöhte Akzeptanz, vor allem wenn die Gebührenhöhe mit der Qualität der benutzten Infrastruktur in Zusammenhang steht.

4.2 Anforderungen an die Ausgestaltung von Tarifsystemen für Weeginfrastrukturen

Tarifsysteme zur Benutzung von Weeginfrastrukturen sollten so ausgestaltet werden, daß sie in der Lage sind, *gleichzeitig* die Kriterien der Diskriminierungsfreiheit, der effizienten Allokation knapper Weeginfrastrukturkapazitäten (Effizienzanforderung) sowie der Finanzierungsanforderung (harmonisierter Kostendeckungsgrad) möglichst weitgehend zu erfüllen.

4.2.1 Berücksichtigung von Fixkosten und Größenvorteilen

Der Personen- und Güterverkehr auf Straßen, Schienen, Schiffahrtswegen sowie in Luftkorridoren hat, was die Bereitstellung von Infrastrukturkapazitäten betrifft, ein gemeinsames Merkmal: dies ist der hohe Fixkostenanteil an den Gesamtkosten, der häufig mit Größenvorteilen bei der Leistungserstellung einhergeht. Aufgrund der stark gestiegenen Verkehrsnachfrage in den letzten Jahrzehnten ist eine zunehmende Verknappung der Weeginfrastrukturkapazitäten entstanden, so daß sich hieraus die Notwendigkeit für die Entwicklung marktwirtschaftlicher Lösungen ergibt.

Hohe Fixkosten für die Bereitstellung von Netzinfrastruktur sind kein Argument an sich für staatliche Subventionierung. Daher darf der Grad der Gesamtkostendeckung nicht dem Zufall überlassen bleiben, sondern ist mit wirtschaftlichen Mitteln zu steuern. Falls keine Leistungen für die Allgemeinheit erbracht werden, sollten die gesamten Kosten voll gedeckt werden. Liegen Leistungen für die Allgemeinheit vor, zum Beispiel in Form von regionalwirtschaftlichen Beiträgen, Umweltvorteilen oder verkehrsträgerübergreifenden Synergismen, so sind die entsprechenden Teile der Kosten dem Staat zuzurechnen (Staatsanteil). Die verbleibende Finanzierungsanforderung für Infrastrukturbenutzungsgebühren ist im politischen Prozeß festzulegen, wobei die bisherigen verkehrsbezogenen Steuern sukzessiv durch Gebühren ersetzt werden sollten (Übergang zum Bestimmungslandprinzip).

4.2.2 Statische und dynamische Effizienz

Der im Weißbuch stark strapazierte Begriff der Effizienz betrifft ausschließlich die optimale Auslastung eines Netzes in einem kurzen Zeitraum. Langfristig ist es jedoch abwegig zu erwarten, daß der Staat durch Zentralsteuerung mit ständiger Anlastung der "richtigen" Grenzkosten das System in einem optimalen Zustand halten kann. Ferner wird der Infrastrukturbereich des Verkehrssektors auf diese Weise den Marktkräften und ihren innovatorischen Anstößen entzogen, evolutorischen Kräften also, die man in anderen Netzsektoren, wie der Telekommunikation oder der Energieversorgung zu entdecken und erschließen gelernt hat. Diese als dynamische Effizienz bezeichnete ökonomische Zielsetzung legt den größten Wert auf die Schaffung der richtigen Anreize bei den Akteuren in langfristiger Sicht.

Die dynamische Effizienz des Marktes entsteht durch dezentrale Entscheidungen. Nur so ist es möglich, das Wissen über den konkreten Handlungsbedarf "vor Ort" möglichst umfassend zu berücksichtigen und eine bessere Erfolgskontrolle zu erreichen. Auch Ent-

scheidungen über Verkehrspreise können grundsätzlich dezentral und verkehrsträgerbezogen, also nach dem Prinzip der Subsidiarität, getroffen werden, um die unterschiedlichen Bedingungen in Regionen und Netzen bestmöglich zu berücksichtigen.

4.2.3 Diskriminierungsfreiheit

Die Grenze der dezentralen Preisentscheidungen ist dort zu sehen, wo Verzerrungen des Wettbewerbs durch Preisdiskriminierungen entstehen. Dies ist auf mehrfache Weise möglich. Verzerrung des Wettbewerbs innerhalb eines Verkehrsträgers (intramodaler Wettbewerb) findet z.B. statt, wenn eine nationale Eisenbahngesellschaft sich durch ein Rabattierungssystem auf den von ihr stark benutzten Strecken Vorteile gegenüber zutrittswilligen Wettbewerbern verschaffen kann. Ferner könnten hohe Trassenpreise in Deutschland die nationalen Gesellschaften benachteiligen und Verkehr auf Auslandsrouten verlagern. Aber auch eine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den einzelnen Verkehrsträgern (intermodaler Wettbewerb) muß vermieden werden, damit die komparativen Vorteile der einzelnen Verkehrsträger möglichst voll zum Tragen kommen. Das Nebeneinander von unterschiedlichen Tarifierungsformen im Kommunikationssektor (einstufige, mehrstufige, Bündelungs-Tarife) zeigt, daß Diskriminierungsfreiheit aber keineswegs bedeutet, daß alle Wettbewerber nach den gleichen Prinzipien zu tarifieren haben. Diskriminierungsfreiheit läßt sich vielmehr in jedem Teilmarkt durch wenige Grundsätze definieren und mit den Mitteln der Wettbewerbsaufsicht durchsetzen. Das Kriterium der Diskriminierungsfreiheit muß sich dabei sowohl auf die bereitgestellte Infrastrukturqualität als auch auf die Zugangstarife beziehen.

Das Ziel eines grenzüberschreitenden intramodalen Wettbewerbs erfordert also keine europaweite Harmonisierung der Tarifierungsgrundsätze für die Verkehrsinfrastrukturgebühren. Solange in jedem Land die gleichen Bedingungen für sämtliche Transportanbieter herrschen, findet keine Diskriminierung ausländischer Anbieter von Transportlei-

stungen statt. Auch für die Beseitigung von Verfälschungen des Wettbewerbs ist es nicht nötig, daß die Tarifstrukturen für die Infrastrukturnutzung übereinstimmen.

Dies gilt in gleicher Weise für den intermodalen (verkehrsträgerübergreifenden) Wettbewerb. Hinreichend ist bereits eine Harmonisierung der Kostendeckungsgrade für alle Verkehrsinfrastrukturen in allen Mitgliedstaaten. Dadurch erhält jeder Verkehrsinfrastrukturbetreiber die gleichen dynamischen Entwicklungschancen.

Dies schließt Differenzierungen des Kostendeckungsgrades aus nicht verkehrswirtschaftlichen Gründen nicht aus, beispielsweise aus militärstrategischen Erwägungen, zur Erschließung und Förderung wirtschaftsschwacher Gebiete oder im innerörtlichen Bereich, um den Zugang zu Grundstücken zu erleichtern. Solche Differenzierungen sind freilich in einem transparenten Verfahren zu rechtfertigen und können die Regel eines einheitlichen Kostendeckungsgrades nicht außer Kraft setzen.

Allerdings ist zu konstatieren, daß die Angleichung von Kostendeckungsgraden nur in einem langfristigen Prozeß geschehen kann. Wichtig ist, daß Länder, in denen der Kostendeckungsgrad unterdurchschnittlich ist, veranlaßt werden, preispolitische Veränderungen im Verkehr grundsätzlich in Richtung auf eine Erhöhung des Kostendeckungsgrades vorzunehmen.

4.3 Alternativen zum System der sozialen Grenzkosten

4.3.1 Ramsey-Preise und Spitzenlast-Preise

Da in der Regel Größenvorteile beim Ausbau einer Wegeinfrastruktur vorliegen und folglich optimale Staugebühren die Investitionskosten der Wegeinfrastruktur nicht decken können, stellt sich die Frage, wie der festgelegte Kostendeckungsgrad erreicht werden soll. Für den Fall eines (kurzfristig) gegebenen Infrastrukturniveaus entspricht dieses Problem der Herleitung von Ramsey-Preisen. Dabei sind Aufschläge (reziprok zu den

Nachfrageelastizitäten der verschiedenen Benutzerkategorien) auf die sozialen Grenzkosten zu erheben. Je niedriger die Preiselastizität der Nachfrage einer Benutzerkategorie, umso höher ist der erforderliche Aufschlag. Auch wenn Ramsey-Preise eine Preisdifferenzierung zwischen unterschiedlichen Benutzerkategorien vornehmen, sind sie dennoch diskriminierungsfrei, da sämtliche Verkehrsteilnehmer einer bestimmten Benutzerkategorie gleich behandeln.

Es handelt sich bei der Erhebung von Staugebühren nach dem Ramsey-Preis-Prinzip um einen globalen, verkehrsplanerischen Ansatz, der mit erheblichen Informationsproblemen und Durchführungskosten verbunden ist. Werden Investitionen für den Ausbau der Kapazität eines Verkehrsträgers vorgenommen, so kann dies die Staugrenzkosten im betroffenen Netz und bei anderen Verkehrsträgern gleichfalls verändern. Mit zunehmender Anzahl von Nutzerkategorien und Reaktionsmöglichkeiten auf die Preise wachsen die Umsetzungsprobleme. Die Erhebung von intramodalen Ramsey-Preisen sollte daher auf EU-Ebene nicht als uniformes Prinzip durchgesetzt werden.

Sobald die Einnahmen aus Grenzkosten-Tarifen stark von der Kostendeckungsforderung abweichen, werden die nachfragebezogenen Aufschläge das dominierende Element der Ramsey-Preise. In Anbetracht der Implementierungsprobleme ist zu empfehlen, in Verkehrsbereichen, die sich prinzipiell für ein Ramsey-Preissystem eignen, vereinfachte Lösungen anzuwenden. Hierzu kommen einfache Spitzenlast-Preisbildungen in Frage. Diese haben zum Ziel, die Nachfrage auf ein gewünschtes Maß der Kapazitätsauslastung einzuregulieren. Dieses Maß kann aus einfachen technischen Beziehungen (zum Beispiel: praktische Kapazität einer Straßenverbindung bzw. eines Eisenbahnknotens) oder verkehrspolitischen Vorgaben (zum Beispiel: Grenzwerte der Umweltbelastung für Anlieger) abgeleitet werden. Daneben werden Informationen über die erwartete Auslastung der Kapazität und die Preiselastizitäten der Nachfrage für die einzelnen Nachfragergruppen benötigt. Informationen über die Höhe der sozialen Grenzkosten sind nicht erforderlich, was die Preisbestimmung stark vereinfacht. In praxi wird aufgrund der begrenzten In-

formation über die Preiselastizitäten der Nachfrage ein einfaches Zu/Abschlagsschema (mittlerer Preis + x Prozent für Spitzenstunden bzw. - y Prozent für Schwachlaststunden) als Standard gesetzt werden können, der auf die Anforderungen der Diskriminierungsfreiheit und der anteiligen Gesamtkostendeckung zu justieren ist.

4.3.2 Zweistufige / mehrstufige Tarife

a) Design

Zweistufige Tarifsysteme sind in anderen Netzbereichen bereits seit langem etabliert. Beispiele hierfür sind Elektrizitäts-, Wasserversorgungs- und Telekommunikationsnetze, wo neben der Rechnung für den individuellen Verbrauch der Einheiten, auch Anschluß- und Grundgebühren erhoben werden. Aber auch in anderen Branchen mit signifikanten Fixkosten sind zweistufige Tarifsysteme zu beobachten. Während durch Zahlung einer festen Preiskomponente (Eintrittsgebühr) der Zutritt zu einem "Infrastrukturclub" erkaufte wird, ermöglicht die Zahlung einer variablen Preiskomponente die konkrete Nutzung der Infrastruktur. Zweistufige Tarife können auch optional neben einstufigen Tarifen angeboten werden.

Grundsätzlich gilt es bei zweistufigen Tarifsystemen zu beachten, daß die feste und die variable Preiskomponente aufeinander abgestimmt werden müssen. Die Festlegung der jeweiligen Parameter darf nicht unabhängig voneinander erfolgen, sondern muß in ihrer gesamthaften Anreizwirkung beurteilt werden. Die variable Preiskomponente muß umso niedriger bemessen sein, je höher die Grundgebühr ist. Bei geeignetem Design wirkt die variablen Preiskomponente in Richtung auf eine effiziente Allokation knapper Infrastrukturkapazitäten. Die feste Preiskomponente soll die Erreichung des vorgegebenen Kostendeckungsgrades ermöglichen.

b) Effizienz und Dezentralität

Optionale zweiteilige Tarife haben den Vorteil, daß sie den Nachfragern Anreize setzen, Informationen über ihre individuelle Zahlungsbereitschaft zu offenbaren (z. B. ob es sich für sie lohnt, eine bestimmte fixe Eintrittsgebühr zu bezahlen) und sich somit selbst einer bestimmten Nachfragergruppe zuzuordnen.

Der aus volkswirtschaftlicher Sicht zentrale Vorteil zweistufiger Tarife gegenüber einstufigen Tarifen liegt darin, daß das Ziel der Kostendeckung erreicht werden kann, ohne die Verkehrsnachfrage durch erhebliche Aufschläge auf den variablen Preis in starkem Maße abzuschrecken. Von besonderer Bedeutung für die wohlfahrtserhöhenden Auswirkungen ist der mit zweistufigen Tarifen typischerweise einhergehende Zuwachs an Absatzvolumen (Mehrverkehr). Größere Nachfrager nach Wegeinfrastrukturen werden eine Grundgebühr entrichten und die Wegeinfrastrukturen dank des niedrigen variablen Preises umso intensiver nutzen. Kleinere Nachfrager dagegen, für die sich die Entrichtung der Grundgebühr nicht lohnt, werden - Optionalität der zweistufigen Tarife vorausgesetzt - ebenfalls die Wegeinfrastrukturkapazitäten nutzen können, wenn auch zu einem höheren variablen Preis. Auf diese Weise wird keine Nutzergruppe diskriminiert.

Es gilt an dieser Stelle zu betonen, daß es nicht ein einziges optimales Tarifschema gibt, das von einer zentralen Stelle aus angestrebt werden könnte. Vielmehr kann für jedes zweiteilige Tarifsystem ein wohlfahrtsverbesserndes dreiteiliges Tarifsystem entwickelt werden, für jedes dreiteilige ein vierteiliges etc. Die Grenze einer weitergehenden Differenzierung wird dann erreicht, wenn die Transaktionskosten für das Preisschema zu hoch werden, d.h. wenn die Kosten der Arbitragevermeidung die Vorteile einer Tarifverfeinerung überschreiten. Diese Grenze läßt sich jedoch nicht uniform bestimmen, sondern hängt von den jeweils herrschenden Verhältnissen "vor Ort" ab. Als Konsequenz ist

ein verkehrspolitischer Ordnungsrahmen erforderlich, der die Suche der Infrastrukturbetreiber nach innovativen Tarifstrukturen nicht behindert. Dabei sind grundsätzlich die Bedingungen der

- Diskriminierungsfreiheit
- Allokationseffizienz und
- anteiligen Kostendeckung

einzuhalten.

c) Mehrstufige Tarife und Privatisierungsanreize

Investitionen in den Ausbau von Infrastrukturen unter Einbeziehung privaten Kapitals werden im Weißbuch nachrangig und nicht angemessen behandelt, obwohl die Kommission die Bedeutung privat/öffentlicher Partnerschaften gerade im Zusammenhang mit dem Aufbau Transeuropäischer Netze hervorhebt. Anreize für private Investitionen sind nur dann zu erwarten, wenn nicht nur die laufenden Kosten der Wartung der Infrastruktur, sondern auch die Kapitalkosten durch die anfallenden Erträge gedeckt werden können. Abhängig von den Preiselastizitäten der Nachfrage nach den Kapazitäten unterschiedlicher Wegeinfrastrukturen und den damit einhergehenden unterschiedlich hohen Fixkosten wird sich eine Vielzahl unterschiedlicher Kombinationen von Grundgebühren und variablen Nutzungsgebühren herauskristallisieren.

Kostenunterdeckungen und Quersubventionen zwischen profitablen und defizitären Infrastrukturprojekten, wie sie sich als Konsequenz der Weißbuchvorschläge ergeben, schrecken Privatkapital ab und stehen folglich im Gegensatz zum Ziel vermehrter privat/öffentlicher Partnerschaften für den Infrastrukturausbau.

4.3.3 Kostenumlageverfahren

Falls die Nachfrager nach Verkehrsinfrastruktur klein an Zahl und in Form eines "Clubs" (verbandsähnlich) organisiert sind, lassen sich kooperative Lösungen für die Nutzungsgebühren finden. Dann können die Nutzergruppen – in der Regel unterstützt durch ihre Organisation und die zuständige öffentliche Behörde - im Anschluß an die Vorgabe eines anteiligen Kostendeckungsgrades nach dezentral aufgestellten Verbandsregeln über die Gebührenstruktur mitentscheiden. Häufig entstehen in einem solchen Abstimmungsprozeß einfache Prinzipien für gestaffelte Kostenumlagen, indem Kostenblöcke gebildet und den Mitgliedern mit Hilfe von Schlüsselgrößen zugerechnet werden. Ein Beispiel für eine solche Form der Gebührenbestimmung ist die Umlage der Flugsicherungskosten nach EUROCONTROL-Regeln.

Die Ergebnisse von Kostenumlageverfahren vermitteln den Beteiligten in dem dynamischen Wechselspiel zwischen Infrastrukturgestaltung und Nutzung wichtige Informationen über die Kostenverantwortlichkeiten einschließlich der Kapitalkosten. Anforderungen für zusätzliche oder bessere Infrastrukturen (hier: Ausdehnung der Kapazitäten in den Kontrollzentren der Flugsicherung) müssen mit Zahlungsbereitschaften verbunden werden.

4.4 Verkehrsträgerspezifische Differenzierung der Preisbildung

Wesentliches Kriterium für diskriminierungsfreie Gebühren ist die Festlegung eines anzustrebenden Kostendeckungsgrades, wobei auf der europäischen Ebene kurzfristige Mindest- und langfristige Sollwerte festzulegen sind. Dabei sind alle Kosten, einschließlich der Kapitalkosten, einzubeziehen. Bemessungsgrundlage ist die in der Zukunft vorzuhaltende Infrastruktur mit Anpassung ihrer qualitativen Substanz an die künftige Nachfrage. Ein Staatsanteil kann in Abhängigkeit von den Leistungen, die im öffentlichen

Interesse liegen, in Abzug gebracht werden. Für Einzelprojekte indizieren die Baukostenzuschüsse des Staates die individuellen Staatsanteile neuer Vorhaben.

Im Alternativkonzept des Beirats werden die Umweltkosten bei der Berechnung von Verkehrsgebühren nicht mit einbezogen. Umweltkosten fließen vielmehr in die Bemessung von Steuern (Kfz-Steuer, Mineralölsteuer, ggfs. spezielle Öko-Steuer und spezielle Versicherungssteuer) und Regulierungen (Umwelt-Grenzwerte) ein und sind für diese Zwecke zu berechnen.

Eine Berechnung von Staukosten nach einheitlichem Schema ist nicht erforderlich. Stauprobleme treten verkehrsträgerspezifisch, räumlich und zeitlich unterschiedlich auf und müssen folglich auch in differenzierter Weise auf Grundlage der Nachfrageelastizitäten bepreist werden. Die folgenden Skizzen für mögliche Preiskonzepte in einzelnen Verkehrssektoren beschränken sich auf den Straßen-, Eisenbahn- und Luftverkehr.

4.4.1 Straßenverkehr

Die Eckdaten für die Ermittlung eines harmonisierten Kostendeckungsgrades folgen aus Berechnungen der Wegekosten und der spezifischen Wegeeinnahmen. Für diese Berechnungen ist ein gemeinschaftseinheitlicher Rahmen zu entwickeln, in dem auch die regionalen und kategorialen Untergliederungen des Kostendeckungsgrades festzulegen sind. Wesentliche Gesichtspunkte sind die Berücksichtigung der Kapitalkosten auf der Kostenseite und die Festlegung der Verkehrsfinanzierungs- und Umweltanteile spezifischer Verkehrssteuern auf der Einnahmenseite. Die Straßenbenutzungsgebühren lassen sich

- nach Qualität der Infrastruktur (Entwurfsgeschwindigkeiten),
- nach Verkehrsbelastung (Grundwert, starke Belastung, schwache Belastung) sowie
- weiteren räumlich/zeitlichen Merkmalen und nach Fahrzeugkategorien unterteilen.

Im Nahverkehr ist generell ein Staatsanteil für die Kommunikationsfunktion der innerörtlichen Verkehrswege zu berücksichtigen, während dies für den Fernverkehr nur gilt, wenn allgemeine Staatszwecke durch die Straßeninfrastruktur gefördert werden.

Grundsätzlich sind die Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren zweckbezogen zu verwenden, was am einfachsten durch Ausgliederung der Straßenverwaltung aus dem öffentlichen Haushalt zu erreichen wäre. Einnahmen aus Öko- oder Versicherungssteueraufschlägen fließen dagegen in den allgemeinen Haushalt und können für Stärkungen des öffentlichen Verkehrs verwendet werden. Andere Quersubventionierungen des öffentlichen Verkehrs durch den privaten Straßenverkehr sind nur in dem Umfang angezeigt, in dem der öffentliche Verkehr Leistungen für den motorisierten privaten Verkehr erbringt (etwa: Entlastungen im Straßenverkehr durch Verlegung des ÖPNV in Hoch- oder Tieflage).

Mehrstufige Tarife mit periodenbezogener Grundgebühr und variabler Leistungsgebühr, wie sie für den Eisenbahnverkehr und die Luftfahrt empfohlen werden, können auch im Straßenverkehr Anwendung finden. Allerdings stoßen sie hier auf den Einwand, daß der Erwerb der leistungsunabhängigen Eintrittsgebühr Anreize zu einer verstärkten Nutzung (Mehrverkehr) bietet. Wegen der hohen externen Effekte des Straßenverkehrs entspricht dies nicht den umweltpolitischen Zielvorstellungen. Um die Kosten der Infrastruktur zu reflektieren und den Auslastungsgrad des Netzes zu verbessern, wird eine Mehrstufigkeit der variablen Leistungsgebühr nach Qualitätsstufe und Belastungszustand vorgeschlagen.

4.4.2 Eisenbahnverkehr

Das im Juni 1998 bei der Deutschen Bahn AG eingeführte Trassenpreissystem TPS '98 ist durch eine zweistufige Tarifstruktur gekennzeichnet. Ein Trassennachfrager erhält die Wahlmöglichkeit durch Erwerb einer *InfraCard* einen niedrigeren variablen Preis pro

Zugtrasse in Anspruch zu nehmen, oder aber ohne InfraCard den höheren *VarioPreis* für die konkrete Leistungsanspruchnahme zu zahlen.

Die Deutsche Bahn AG hat die folgenden Parameter bei der Preisbildung für InfraCards (feste Preiskomponente) berücksichtigt:

- Umfang des genutzten Netzes
- Qualität des genutzten Netzes
- Vertragsdauer.

Diese Parameter müssen hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung sowie ihrer ökonomischen Anreiz- und Effizienzwirkung geeignet gewählt werden. Insbesondere gilt es Diskriminierungen zwischen großen und kleinen Anbietern zu vermeiden. Die Mindestnetzgröße für den Erwerb einer InfraCard darf nicht prohibitiv gegenüber kleineren Anbietern wirken.

Das neue Trassenpreissystem berücksichtigt die folgenden Parameter bei der Berechnung der variablen Preiskomponente:

- Kapazitätsauslastung
- Fahrplanflexibilität
- Zu- und Abschläge (innovative Zugsysteme, Umweltbonus).

Diese Parameter müssen ebenfalls hinsichtlich der Steuerungsmechanismen sowie der ökonomischen Anreiz- und Effizienzwirkungen angemessen ausgestaltet werden.

Die Ausgestaltung der festen und variablen Preiskomponente im TPS '98 macht deutlich, daß die Ziele der Deckung der Infrastrukturkosten und der effizienten Allokation knapper Trassenkapazitäten sowohl die Einbeziehung von Kostengesichtspunkten als auch

von Nachfragegesichtspunkten bedingen. Auch nach Artikel 8 der Richtlinie 95/19 EG des Rates vom 19. Juni 1995 ist es zulässig und mit dem Erfordernis der Nichtdiskriminierung vereinbar, sowohl Kostengesichtspunkte (z.B. Abnutzung des Fahrweges) als auch Nachfragegesichtspunkte (Marktlage) bei den vom Fahrwegbetreiber erhobenen Entgelten einzubeziehen. Die Einbeziehung von Nachfrage- und Marktgesichtspunkten darf folglich nicht als Diskriminierungstatbestand angesehen werden. Bei einer geeigneten Ausgestaltung der Preisparameter ist damit gleichzeitig das Ziel eines diskriminierungsfreien Zugangs zu den Schienenwegen gewährleistet.

4.4.3 Luftverkehr

Die Kosten der Flugsicherung (einschließlich der Kapitalkosten) werden zur Zeit durch EUROCONTROL – Regeln nach einem "Club – Prinzip" umgelegt. Da dieses Prinzip die Gesamtkostendeckung sicherstellt, besteht kein weiterer politischer Handlungsbedarf. Die Notwendigkeit zusätzlicher Differenzierungen (etwa: unterschiedliche Gebühren für das Überfliegen eines Gebietes gegenüber Start- und Landeanflügen) kann innerhalb des "Clubs" der Luftfahrtgesellschaften unter Koordinierung durch EUROCONTROL geregelt werden. Start- und Landegebühren werden nach Flugzeuggewicht und Flugzeugtyp umgelegt, bei einigen Flughäfen wird zusätzlich nach Umweltgesichtspunkten (Lärmkategorie) differenziert.

Das Problem der flughafenbezogenen Preise liegt sowohl bei den Benutzungsgebühren selbst, als auch bei der Slot – Allokation, die traditionell stark durch "Großvaterrechte" dominiert wird. Durch eine ex ante-Versteigerung von Start- und Landeslots können die Vorteile einer langfristigen Fahrplangestaltung beibehalten, gleichzeitig jedoch der Luftverkehrsmarkt auch für neue Wettbewerber geöffnet werden. Bei einer Slot-Vergabe nach Auktionsregeln oder Spitzenlast-Bepreisung wird die Knappheit der Start-/ Landekapazitäten berücksichtigt, wobei es es keiner Staugrenzkostenrechnung bedarf. Bei den längerfristigen Slot-Verträgen werden die Preise als Ergebnisse von Einzelverhandlungen

entstehen, welche die strategischen Kosten- und Erlöserwartungen der Parteien zur Grundlage haben und somit ebenfalls ohne Grenzkostenkalküle auskommen. Staatlicher Handlungsbedarf besteht vielmehr bei der Ausgestaltung diskriminierungsfreier und transparenter Versteigerungsregeln und der Überwachung langfristiger Verträge durch die Wettbewerbsaufsicht.

4.5 Fazit

Der alternative Ansatz, den der Beirat skizziert hat, weicht in vier Punkten deutlich von der Weißbuch – Konzeption ab:

- Die fixen Kapitalkosten werden explizit in der Preisbildung berücksichtigt.
- Faire Wettbewerbsbedingungen werden grenzüberschreitend, sowohl innerhalb eines Verkehrsträgers wie auch verkehrsträgerübergreifend, durch die Forderungen einer anteiligen Kostendeckung sowie einer diskriminierungsfreien Preisstruktur charakterisiert.
- Gebühren für die Inanspruchnahme der Infrastruktur und Steuern für die Internalisierung externer Effekte werden strikt getrennt. Damit sind die Ziele für die Bemessung der Infrastrukturbenutzungsgebühren auf die effiziente Auslastung und anteilige Finanzierung der Kapazitäten beschränkt.
- Es gibt nicht eine einzige optimale Tarifstruktur, sondern eine Vielfalt möglicher Konzepte, wobei die Bedingungen des Einsatzfeldes, beschrieben durch Verkehrsträger, Region und Organisationsform des Infrastrukturbetriebs, über die Auswahl der besten Lösung entscheiden. Auswahlentscheidungen über geeignete Tarifkonzepte und deren dynamische Anpassung an veränderte Bedingungen sollten weitestgehend dezentral nach dem Prinzip der Subsidiarität getroffen werden.

5 **Schlußfolgerungen und Empfehlungen**

1. Die Europäische Gemeinschaft verfügt zwar über eine umfassende Regelungskompetenz zur Ausgestaltung der Benutzungsgebühren für Verkehrsinfrastrukturen, ist aber unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit nicht berechtigt, für die gesamte Gemeinschaft, alle Mitgliedstaaten und alle Verkehrsträger ein einheitliches Kriterium zur Bemessung der Nutzungsgebühr festzulegen oder die Gebührenstrukturen im einzelnen auszugestalten.

2. Die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und von Diskriminierungen ausländischer Verkehrsteilnehmer erfordert allerdings eine Harmonisierung der Kostendeckungsgrade der Verkehrsinfrastrukturen, d. h. die Festlegung, mit welchem Anteil die Nutzer sich an den Kosten der jeweiligen Infrastruktur beteiligen müssen. Dieser Anteil sollte langfristig für alle Verkehrsträger und alle Mitgliedstaaten im Prinzip einheitlich sein, auch wenn Abweichungen aus nicht-verkehrswirtschaftlichen Gründen des öffentlichen Interesses, etwa zur Regionalentwicklung, ausnahmsweise zuzulassen sind.

Zudem ist ein europaweiter Übergang bei der Abgabenerhebung vom Herkunftslandprinzip (z. B. Kraftfahrzeugsteuer) zum Territorialprinzip (z. B. Straßenbenutzungsgebühren) erforderlich. Bei der Bemessung und Ausgestaltung der Erhebungsverfahren ist das Diskriminierungsverbot zu beachten, damit auch der intramodale Wettbewerb nicht verzerrt wird.

3. Für die Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen ist im Prinzip die Deckung der gesamten Kosten aus Infrastruktur und Umwelt durch die Benutzer der Verkehrswege erforderlich, wobei freilich ein definierter Anteil des Staates für die Infrastrukturkosten abgezogen werden kann. Langfristig gibt es in entwickelten Ländern wenige überzeugende Gründe für eine hohe, dauerhafte und flächendeckende Subventionierung der Verkehrswege durch den Staat. Für die Harmonisierung ist ein abgestuftes Konzept mit zeitlich gestaffelten Anpassungsschritten zu entwerfen.

4. Eine Vielfalt unterschiedlicher Ziele kann nicht mit Hilfe eines uniformen Preissystems optimal angesteuert werden; jedes Gebührensystem wäre damit überfordert. Vielmehr bedarf es eines strukturierten Konzepts von preispolitischen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Insbesondere ist eine Separierung der Umwelt- und Unfallkosten von den Staukosten erforderlich. Manche Ziele, wie etwa die Verringerung von Kohlendioxidemissionen, können mit anderen Mitteln, z. B. durch Mineralölsteuer, Vergünstigungen bei der Kfz-Steuer oder Regulierungen effektiver erreicht werden.

5. Wesentliche Merkmale bei der Bereitstellung von Wegeinfrastrukturkapazitäten sind hohe Fixkosten und Größenvorteile bei der Leistungserstellung. Die im Weißbuch vorgeschlagenen Tarife nach sozialen Grenzkosten führen dann nur in Ausnahmefällen zur anteiligen Gesamtkostendeckung. Es gibt alternative Preissysteme, welche die anteilige Gesamtkostendeckung sichern und Anreize für eine wirtschaftliche Gestaltung der Infrastrukturen vermitteln. Dazu zählen etwa mehrstufige Tarife (feste Grundgebühr zuzüglich nutzungsabhängiger variabler Zahlungen).

6. Eine einzige optimale Gebührenstruktur für die Abgeltung der Infrastrukturkosten gibt es nicht. Weil die Kostenstrukturen, Nutzungsbedingungen und Organisationsformen in den verschiedenen Verkehrsmärkten sehr unterschiedlich sind, liegt es nahe, die Preisbildung dezentral nach dem Prinzip der Subsidiarität durchzuführen.

7. Ferner erfordern die geschilderten Eigenarten der Infrastrukturmärkte einen Ordnungsrahmen, der die Suche nach innovativen Tarifstrukturen nicht behindert. Die jeweiligen Anbieter von Verkehrsinfrastrukturen müssen die Freiheit besitzen, ihre Tarifstrukturen selbst zu suchen. Sie sollten neue Tarifstrukturen austesten können, die es ihnen ermöglichen, den erforderlichen Kostendeckungsgrad unter Berücksichtigung der Kosten- und Nachfragesituation diskriminierungsfrei zu erreichen.

8. Das Ziel eines diskriminierungsfreien grenzüberschreitenden Wettbewerbs *innerhalb eines Verkehrsträgers* erfordert keine europaweite Harmonisierung der Tarifstrukturen der Verkehrsinfrastrukturgebühren. Solange in jedem Land die gleichen Bedingungen für sämtliche Transportanbieter herrschen, findet keine Diskriminierung ausländischer Anbieter von Transportleistungen statt. Auch aus dem Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs *zwischen verschiedenen Verkehrsträgern* ergibt sich nicht, daß die Preisstrukturen für die Infrastrukturnutzung für alle Verkehrsträger übereinstimmen müssen. Hinreichend ist schon eine Harmonisierung der Kostendeckungsgrade für alle Infrastrukturen in allen Mitgliedstaaten.

9. Für private Infrastrukturprojekte gilt wie für Investitionen in anderen Wirtschaftssektoren auch, daß die Deckung der Kapitalkosten (ökonomische Abschreibung und marktgerechte Bedienung von Eigen- und Fremdkapital) gewährleistet sein muß. Dies wird im Weißbuch vernachlässigt, wenn dort die sozialen Grenzkosten zum alleinigen Gebührenkriterium erhoben werden. Auch verkehrsträgerübergreifende Quersubventionen zwischen profitablen und defizitären Infrastrukturprojekten, die im Weißbuch als erwünscht angesehen werden, stehen dazu im Gegensatz.