

Der Beitrag der Lkw-Maut zu einer nachhaltigen Mobilität

Positionspapier des Umweltbundesamtes zur Novellierung der EU-Wegekostenrichtlinie

1. Hintergrund

In der Richtlinie 1999/62/EC (Wegekostenrichtlinie oder auch Eurovignetten-Richtlinie) werden die Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten eine Maut für Lkw einführen können, festgelegt. Der Europäische Rat der Verkehrsminister hat nach Monate langen Verhandlungen am 21. April 2005 die Novellierung der Wegekostenrichtlinie beschlossen und damit die EU-rechtlichen Grundlagen für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren für den Schwerlastverkehr (Lkw-Maut) auf Straßen des transeuropäischen Netzes (TEN) neu geregelt. Sollte das Europäische Parlament diesen Beschluss mittragen, wird die neue Wegekostenrichtlinie in Kraft treten. Die Wegekostenrichtlinie hat – neben ihrer verkehrs- und wirtschaftspolitischen Bedeutung – eine hohe umweltpolitische Relevanz. Sie definiert die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten mit Straßenbenutzungsgebühren einen umweltverträglicheren Güterverkehr unterstützen können, indem sie

- die gesamtwirtschaftliche Transporteffizienz erhöhen,
- eine verursachergerechtere Anlastung von Kosten erreichen,
- eine umweltgerechtere Verkehrsinfrastruktur finanzieren,
- die Nutzung umweltverträglicherer Verkehrsträger verbessern.

Sie ist potentiell auch ein wichtiges umweltpolitisches Steuerungsinstrument, denn mit ihr wird der Spielraum, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten über die Gestaltung einer Lkw-Maut – insbesondere über deren Geltungsbereich sowie die Höhe der Mautsätze – die Umweltbeeinträchtigungen des Straßengüterverkehrs beeinflussen können, bestimmt.

Diese Erkenntnis ist alles andere als neu: Bereits im Juni 2001 haben die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sich für die volle Anlastung sozialer und umweltbezogener Kosten ausgesprochen, und im März 2002 haben sie die Kommission und den Verkehrsministerrat gebeten, bis 2004 ein Preissystem für alle Verkehrsträger einzuführen, das die Diskrepanz zwischen Preisen und Kosten durch die Internalisierung externer Kosten verringert. Die Europäische Kommission kam in ihrem 2001 veröffentlichten Weißbuch zur Europäischen Verkehrspolitik bis 2010 zu dem selben Ergebnis, als sie das Ziel formulierte, die bestehenden verkehrsbezogenen Abgaben durch effizientere Instrumente zur Integration der Infrastrukturkosten und externer Kosten zu ersetzen.

Das Umweltbundesamt befasst sich bereits seit vielen Jahren mit den Rahmenbedingungen für die Erhebung von Schwerverkehrsabgaben und nimmt die Diskussion auf EU-Ebene, insbesondere nach der am 21. April 2005 erfolgten Verabschiedung des „Gemeinsamen Standpunktes“ im Verkehrsministerrat, zum Anlass, um zu den umweltrelevanten Aspekten der Lkw-Maut und der Wegekostenrichtlinie Stellung zu nehmen.

2. Verkehrs- und umweltpolitischer Handlungsbedarf

2.1 Entwicklung des Straßengüterverkehrs

Schon seit vielen Jahren wächst in der EU der Güterverkehrsaufwand erheblich stärker als die Produktionsleistung. Dieses Verkehrswachstum wird fast ausschließlich vom Straßengüterverkehr erbracht, der seinen Verkehrsanteil auf Kosten der Bahn und der Binnenschifffahrt über die letzten Jahrzehnte kontinuierlich ausbauen konnte.

	Straße	Schiene	Binnenschiff	Rohrfernleitungen
1970	52,1	30,1	10,9	6,8
1980	60,0	24,1	8,8	7,1
1990	69,3	18,1	7,6	5,0
2000	74,0	14,0	7,2	4,8
2002	75,5	12,9	6,9	4,6

Diverse, in den letzten Jahren veröffentlichte Papiere der Kommission und der Europäischen Umweltagentur kommen zu dem Schluss, dass sich ohne weit reichende verkehrspolitische Maßnahmen das bisher zu beobachtende rasante Wachstum des Straßengüterverkehrs mit der EU-Erweiterung fortsetzen wird.

	1970	1980	1990	1995	2000	2002
EU-15	489	720	976	1 124	1 319	1 376
EU-25	-	-	-	1 231	1 486	1 554

Nach kürzlich veröffentlichten Prognosen der Kommission (DG ENV/TREMOVE 2.3) dürfte der Gesamtgüterverkehr in Europa bis zum Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2000 um 68 %, speziell der Straßengüterverkehr sogar um 84 % zunehmen. Dadurch würde sich der Anteil der Straßengüterverkehrs am Modal Split auf 78,7 % weiter erhöhen, während die Anteile von Bahn und Binnenschiff auf 9,5 % bzw. 6,8 % sanken. Es ist offensichtlich, dass – als Schlüsselement – die zu anderen Verkehrsträgern ver-

gleichsweise niedrigen angelasteten Kosten die Ausweitung des Straßengüterverkehrs erheblich begünstigen.

2.2 Entwicklung Umweltbeeinträchtigungen des Schwerlastverkehrs

Der Straßengüterverkehr trägt im erheblichen Maße zur Umweltbelastung bei. Zu nennen sind insbesondere Emissionen von Kohlendioxid, Stickstoffoxiden und Partikeln sowie Lärm, Landschaftszerschneidung und Flächeninanspruchnahme.

Die Veröffentlichungen der EU-Kommission und der Europäischen Umweltagentur zeichnen bezüglich der Luftschadstoffemissionen das folgende Bild:

Emissionen von Schadstoffen in die Luft in EU-25 (Quelle: DG ENV/CAFE)								
Schadstoff	Gesamtemissionen kt		Transport %		Straßentransport %		Schwerlastverkehr %	
	2000	2020	2000	2020	2000	2020	2000	2020
CO ₂	3827	3798	24	30	21	27	6	10
PM ₁₀	2455	1490	24	19	16	14	6	5
PM _{2,5}	1748	964	29	20	18	13	7	4
NO _x	11581	5888	61	51	46	31	22	18

Nach diesen Prognosen werden

- die CO₂-Emissionen des Verkehrs in der EU-25 von 2000 bis 2020 um 24 % wachsen, was maßgeblich durch den Schwerlastverkehr bedingt ist, dessen CO₂-Emissionen in diesem Zeitraum um 65 % zunehmen werden. Die EU wird erhebliche weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um die Emissionen von CO₂ gemäß dem Kiotoprotokoll zu senken;
- der verkehrsbedingte Ausstoß von NO_x und Partikeln, der in den vergangenen Jahren unter anderem durch die Einführung des Katalysators, verbesserte Kraftstoffqualität und bessere Antriebstechniken bereits gesunken ist, wird sich weiter vermindern. Allerdings reicht dies nicht, um die Zielwerte der EU für die Versauerung und Eutrophierung sowie für die Ozonkonzentration in der Außenluft zu erreichen.

Besonders gravierend sind die bereits europaweit festgestellten und auch weiterhin zu erwartenden Überschreitungen der Luftqualitätsgrenzwerte für NO₂ und PM₁₀. Reine Emissionsbetrachtungen sind diesbezüglich unzureichend, weil die verkehrsbezogenen Partikelemissionen wegen ihrer Emissionsbedingungen und ihres hohen Feinstaubanteils überproportional zu den Immissionsbelastungen beitragen. Auch die im Rahmen des EU-Luftreinhalteprogramms CAFE (Clean Air for Europe) verwendeten Prognosen können modellbedingt die Beiträge des Verkehrs zur Luftqualität nur sehr grob anzei-

gen. Die Luftqualitäts- und Ursachenuntersuchungen von Bund und Ländern zeigen vielmehr, dass

- bei den Stickoxiden der Straßengüterverkehr weiterhin einer der größten Einzelverursacher bleibt und auch künftig maßgeblich zur Luftqualitätsbelastung beitragen wird, und zwar nicht nur infolge direkter NO₂-Emissionen, sondern auch durch die Emission der Vorläufersubstanzen für sekundär gebildete Nitrat-Partikel;
- die Partikelemissionen des Straßengüterverkehrs erheblich dazu beitragen, dass die Grenzwerte der EU-Luftqualitätsrichtlinie für Feinstaub in Ballungsgebieten überschritten werden, was weitere Maßnahmen in diesem Bereich erzwingt. Neben den direkten Dieselrußemissionen tragen Lkw auch durch Staubaufwirbelung und Abrieb von Reifen, Bremsen, Kupplung und Fahrbahnbelag zur Partikelbelastung bei, die nicht durch technische Maßnahmen am Fahrzeug, sondern nur durch nicht-technische – d.h. planerische und verkehrsbeeinflussende – Maßnahmen verringert werden können.

Ferner verursacht der Güterverkehr in erheblichem Ausmaß Lärmbelastungen, die wegen der bereits angesprochenen Verkehrsentwicklung ohne Gegenmaßnahmen weiter steigen werden. Schließlich nehmen Verkehrswege in erheblichem Maße Flächen in Anspruch, zerschneiden Landschaften und verringern Erholungsmöglichkeiten. Viele Teile Europas sind bereits heute stark zerschnitten. Die durchschnittliche, durch Hauptverkehrswege unzerschnittene Fläche beträgt in der EU-25 derzeit 130 km², variiert aber je nach Staat zwischen 20 und 350 km². Mit dem anhaltenden Ausbau der Verkehrswege – insbesondere auch in den neuen Mitgliedstaaten – geht der Anteil unzerschnittener Räume weiter zurück. Bereits die Hälfte der Schutzgebiete in Europa ist vom Verkehr beeinträchtigt. Der Entzug geeigneten Lebensraums stellt derzeit – neben der Eutrophierung – die größte Gefahr für die biologische Vielfalt dar und gefährdet das Ziel der EU, den Rückgang biologischer Vielfalt bis 2010 aufzuhalten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass, obwohl eine trennscharfe Zuordnung der Umweltbelastungen zur Verkehrsart nicht immer möglich und lokal unterschiedlich ist, der Güterverkehr einen beträchtlichen Anteil an den vom Verkehr ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen hat. Insbesondere müssen die Emissionen des Schwerlastverkehrs in die Luft verringert werden, um einen Beitrag zur Einhaltung der Ziel- und Grenzwerte der EU zu leisten. Die zur Verfügung stehenden Daten lassen erhebliche Zweifel aufkommen, dass dies allein mit technischen Maßnahmen möglich ist. Es sind zusätzlich auch nicht-technische, z.B. verkehrslenkende Maßnahmen zu ergreifen. In Anbetracht des weiträumigen Transportes von Schadstoffen und ihrer Eigenschaft, Sekundärschadstoffe zu bilden, ist es sinnvoll, diese Maßnahmen grundsätzlich und flächendeckend einzuführen und nicht nur auf die lokale Ebene zu begrenzen. Notwendige lokale Maßnahmen können dann von der so insgesamt verringerten Belastung der Außenluft profitieren. Nicht-technische Maßnahmen, wie z.B. die Verlagerung auf günstigere Verkehrsträger oder die Änderung der ökonomischen Rahmenbedingungen, weisen darüber hinaus oft ein günstiges Kosten-/Nutzen-Verhältnis auf und stellen somit eine geeignete und notwendige Ergänzung zu den technischen Maßnahmen dar.

2.3 Kostendeckungsgrad des Schwerlastverkehrs

Gesamtwirtschaftlich ist ein zusätzlicher Gütertransport nur dann sinnvoll, wenn die dadurch erzielbaren Nutzen (z.B. Produktionskosteneinsparungen und größere Produktvielfalt) größer sind als die damit verbundenen Kosten. Da eine Reihe von Kosten nicht oder nicht vollständig dem Güterverkehr zugerechnet werden, berücksichtigen Unternehmen diese bei verkehrsrelevanten Entscheidungen nicht angemessen. Aus diesem Grund ist es bereits aus ökonomischer Sicht notwendig, dem Straßengüterverkehr seine Kosten verursachergerechter anzulasten und dadurch die gesamtwirtschaftliche Effizienz überregionaler Handelsverflechtungen zu erhöhen.

Die verursachergerechte Anlastung von Kosten muss sich – neben den Infrastrukturkosten – auch auf die externen Kosten des Verkehrs beziehen. Die monetäre Bewertung dieser Kosten und deren Zuordnung auf einzelne Verkehrsträger ist komplex. Die Ergebnisse aktueller Studien hierzu weisen große Unterschiede, je nach Abgrenzung der einbezogenen Kosten und der angewandten Bewertungsmethodik, auf. Ferner variieren die Kosten in Abhängigkeit von Ort, Zeit und Fahrzeugeigenschaften sowie je nach Auslastung von Fahrzeugen und Verkehrswegen, so dass selbst innerhalb einzelner Studien die Bandbreite der Schätzungen sehr groß ist.

IWW und INFRAS berechnen für insgesamt 17 Staaten (EU 15, Schweiz und Norwegen) externe Kosten für das Jahr 2000, differenziert nach Verkehrsträgern und Kostenkategorien. Die für den Straßengüterverkehr ermittelten externen Kosten liegen deutlich über denen des Schienengüterverkehrs und der Binnenschifffahrt. Im Durchschnitt aller untersuchten Länder werden für schwere Lkw externe Kosten von insgesamt 71,2 € pro 1000 Tonnenkilometer (tkm) ermittelt. Dabei variieren diese Kosten je nach Land zwischen 36,5 €/1000 tkm (Österreich) und 143,7 €/1000 tkm (Schweiz), für Deutschland werden externe Kosten von 78,4 € pro 1000 tkm errechnet. Bei einer durchschnittlichen Auslastung von rund 7,5 Tonnen pro Lkw in Europa (TREMOVE) ergeben sich für alle untersuchten Länder insgesamt durchschnittliche externe Kosten von 53,4 Cent pro Fahrzeugkilometer, allerdings mit großen Unterschieden je nach Land zwischen 27,4 und 107,8 Cent pro km. Für einzelne Relationen und Fahrzeuge ermitteln IWW und INFRAS auch externe Grenzkosten des Schwerlastverkehrs. Während die Durchschnittskosten die Gesamtkosten eines Verkehrsträgers in einer Region (z.B. einem Land) ins Verhältnis zur gesamten Fahrleistung (in Fahrzeugkilometer) oder zum Verkehrsaufwand (in Tonnenkilometer) in dieser Region setzen, geben die Grenzkosten die mit einem zusätzlichen Fahrzeug auf einer bestimmten Strecke verursachten Kosten an. Die Grenzkosten unterscheiden sich dabei je nach Fahrzeug und Verkehrssituationen; sie sind für einen Kleintransporter deutlich geringer als für einen schweren Sattelzug und im Stadtverkehr höher als außerorts. Für Schwerlastwagen wurden von IWW und INFRAS externe Grenzkosten pro 1000 tkm in Höhe von 105,4 Euro (Stadtverkehr) bzw. 41,8 Euro (Fernverkehr), bei einer unterstellten Zuladung von 15 Tonnen je Fahrzeug ergeben sich daraus externe Grenzkosten zwischen 63 und 158 Cent je Fahrzeugkilometer.

Eine durch die OECD und Österreich finanzierte und 2002 fertig gestellte Studie von INFRAS und Herry quantifiziert externe Kosten des Verkehrs im Jahr 1995 für 14 Län-

der Mittel- und Osteuropas (darunter auch fünf neue EU-Mitgliedsstaaten) und prognostiziert deren Gesamtentwicklung (ohne Differenzierung nach Ländern) bis 2010. Auch diese Studie zeigt, dass Lkw deutlich höhere externe Kosten aufweisen als Güterzüge und Binnenschiffe. Im Durchschnitt über alle Länder werden für 1995 externe Kosten im Straßengüterverkehr in Höhe von 44 € pro 1000 Tonnenkilometer ermittelt. Die Bandbreite reicht dabei von 16,5 €/1000 tkm (Moldawien) bis 110,4 €/1000 tkm (Slowenien). Wird auch hier die Annahme zugrunde gelegt, dass Lkw im Durchschnitt mit 7,5 Tonnen beladen sind, ergeben sich daraus für alle untersuchten Länder zusammen durchschnittliche externe Kosten pro Fahrleistung von rund 32 Cent pro Kilometer. Für 2010 wird davon ausgegangen, dass sich die von Lkw ausgehenden externen Kosten gegenüber 1995 insgesamt mehr als verdoppeln werden. Bezogen auf die noch deutlich stärker wachsende Fahrleistung wird allerdings eine erkennbare Abnahme auf 31,4 €/1000 tkm prognostiziert. Bei Annahme unveränderter durchschnittlicher Fahrzeuggröße und Auslastung ergeben sich daraus externe Kosten von rund 23,5 Cent pro Kilometer.

Das von der Europäischen Kommission finanzierte und 2003 abgeschlossene UNITE-Projekt umfasst insgesamt 40 Fallstudien, in denen für verschiedene Verkehrsträger, Kostenkategorien und Regionen externe Grenzkosten ermittelt wurden. In mehreren Fallstudien werden für den Straßengüterverkehr die nach Fahrzeug, Tageszeit und Gebiet (innerorts, außerorts) Bandbreiten der externen Umweltkosten (ohne Unfallkosten) geschätzt. Eine Fallstudie aus Finnland ermittelt für einen schweren Lkw (42 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht, Schadstoffklasse Euro 2) auf der Strecke von Helsinki nach Turku Grenzkosten der Umweltbelastung zwischen 6,1 und 8,4 Cent/km. Für den Lkw-Verkehr auf der Strecke von Mailand nach Chiasso werden Grenzkosten aus Umweltbelastungen in Höhe von 9,0 bis 9,2 und auf der Strecke zwischen Bologna und Brenner rd. 7,2 Cent/km ermittelt. Weitere Fallstudien für Deutschland ergaben für zwei Außerortsstrecken (Karlsruhe-Basel sowie eine ländliche Strecke innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns) externe Grenzkosten der Umweltbelastung eines Lkw von rd. 10 Cent/km bzw. 15 bis 17 Cent/km. Für Lkw-Fahrten innerhalb Berlins und Stuttgarts wurden externe Umweltkosten in Höhe von 22,2 bis 37,8 Cent/km (Berlin) bzw. 47,6 bis 100,1 Cent/km (Stuttgart) ermittelt, wobei sich die große Bandbreite aus den tageszeitlichen Unterschieden in den Lärmkosten ergibt.

Die ermittelten externen Grenzkosten der Umweltbelastung liegen häufig um ein Vielfaches über den Infrastrukturkosten, die innerorts zwischen 3,7 und 5,4 Cent/Fahrzeugkilometer (Fzkm) sowie außerorts zwischen 3,5 und 5,1 Cent/Fzkm beziffert werden. Weiterhin werden in der UNITE-Studie die Gesamtkosten des Straßenverkehrs den darauf entfallenden fiskalischen Belastungen durch Steuern und Abgaben gegenübergestellt – allerdings nicht nach Personen- und Güterverkehr oder Fahrzeuggrößen differenziert. Daraus wird deutlich, dass – trotz konservativer Rechnungen – die ermittelten Kosten diese Belastungen in den meisten Ländern deutlich übersteigen. Zumindest für Lkw dürften die verursachten Kosten deutlich höher sein als die auf sie entfallenden fiskalischen Belastungen.

Die bisher angeführten Ergebnisse des UNITE-Projektes enthalten noch keine externen Unfallfolgekosten. Diese werden in einer weiteren UNITE-Studie aus dem Jahr 2002 untersucht. Diese Studie stellt fest, dass schwere Lkw über 12 Tonnen auch erhebliche

externe, d.h. nicht über die Kfz-Haftpflichtversicherung gedeckte Unfallkosten verursachen. Für Schweden wurden für 1999 durchschnittlich 0,84 Cent/Fzkm ermittelt. Die Höhe der externen Unfallkosten hängt stark vom Fahrzeugtyp – insbesondere vom zulässigen Gesamtgewicht – ab und liegt zwischen 3,0 Cent/Fzkm (über 31 t zulässiges Gesamtgewicht) und 0,6 Cent/Fzkm (12 bis 15 t), für Lkw unter 12 Tonnen wurden sogar negative externe Unfallkosten ermittelt, was daran liegt, dass die Bewertungsmethodik bei zunehmender Verkehrsdichte und geringeren Durchschnittsgeschwindigkeiten eine abnehmende Unfallschwere unterstellt.

Trotz erheblicher Unterschiede in der Methodik und den Ergebnissen belegen die bestehenden Studien zu externen Kosten, dass

- der Straßengüterverkehr deutlich höhere externe Kosten verursacht als der Schienengüterverkehr und die Binnenschifffahrt,
- die externen Grenzkosten des Straßengüterverkehrs je nach Fahrzeug, Fahrstrecke und Verkehrssituation sehr stark differieren,
- die externen Kosten des Straßengüterverkehrs im Mittel höher sind als seine Infrastrukturkosten und
- der Straßengüterverkehr insgesamt höhere Kosten verursacht, als er durch die Zahlung von Abgaben an öffentlichen Einnahmen beiträgt.

Die nachstehende Übersicht fasst die Ergebnisse der genannten Studien zu externen Kosten des Straßengüterverkehrs zusammen.

Ergebnisse verschiedener Studien zu externen Kosten des Straßengüterverkehrs in Europa

Studien	Methodische Abgrenzung	Kosten pro Verkehrsaufwand (€/1000 tkm)	Kosten pro Fahrzeugkilometer (Cent/km)
IWW/INFRAS 2004	EU 15, CH, N; Lkw > 3,5 t; Durchschnittskosten ⁽³⁾ 2000	36,5-143,7 Ø 71,2	27,4-107,8 ⁽¹⁾ Ø 53,4
IWW/INFRAS 2004	EU 15, CH, N; Lkw > 3,5 t; Grenzkosten ⁽³⁾ 2000	41,8–105,4	62,7-158,1 ⁽²⁾
INFRAS/Herry 2002	MOE (14 Länder); Lkw > 3,5 t Durchschnittskosten ⁽³⁾ 2010	16,5-110,4 Ø 31,4	12,4-82,7 ⁽¹⁾ Ø 23,5
UNITE 2003	Umweltgrenzkosten Lkw ⁽³⁾	k.A.	
	Helsinki-Turku		6,1-8,4
	Mailand-Chiasso		9,0-9,2
	Bologna-Brenner		7,2
	Karlsruhe-Basel		10
	Meckl.-Vorpommern		15-17
	Berlin Stadtverkehr		22,2
Stuttgart Stadtverkehr		37,8	
UNITE 2002	Schweden; Lkw > 12 t; Unfallgrenzkosten ⁽³⁾ 1999	k.A.	0,6-3,0

(1) Durchschnittskosten bei einer durchschnittlichen Zuladung von 7,5 t pro Lkw

(2) Grenzkosten eines schweren Lkw mit 15 t Zuladung auf verschiedenen Strecken

(3) Während die Durchschnittskosten die Gesamtkosten eines Verkehrsträgers in einer Region (z.B. einem Land) ins Verhältnis zur gesamten Fahrleistung (in Fahrzeugkilometer) oder zum Verkehrsaufwand (in Tonnenkilometer) in dieser Region setzen, geben die Grenzkosten die mit einem zusätzlichen Fahrzeug auf einer bestimmten Strecke verursachten Kosten an.

Eine nachhaltige Verkehrspolitik in Europa kann auf Dauer nicht darauf verzichten, dem Straßengüterverkehr die von ihm verursachten Kosten anzulasten. Das Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung und das Ziel der Integration von Umweltaspekten in andere Politikbereiche kann einfacher realisiert werden, soweit es die Wegekostenrichtlinie den Mitgliedstaaten ermöglicht, dem Lkw-Verkehr mit einer Maut – neben den Infrastrukturkosten – auch ihre externen Kosten anzulasten.

3. Die umweltpolitische Bedeutung der Wegekostenrichtlinie

3.1 Umweltpolitische Beschränkungen der alten Wegekostenrichtlinie

Die derzeit geltende Wegekostenrichtlinie aus dem Jahr 1999 bietet den Mitgliedstaaten vergleichsweise geringe Spielräume, mit der Einführung und Gestaltung von Straßenbenutzungsgebühren für Lkw umweltpolitische Ziele zu verfolgen. Die Einführung einer Lkw-Maut ist grundsätzlich auf Autobahnen beschränkt, die Erhebung auf dem gesamten Straßennetz ist nicht zulässig. Strecken des nachgeordneten Straßennetzes können

aus Sicherheitsgründen einbezogen werden, um ein unerwünschtes Ausweichen von Lkw auf andere Straßen zu vermeiden. Ferner sind Sonderregelungen für Grenzgebiete sowie ergänzende Gebühren für Stadtstraßen und zur Stauvermeidung möglich. Insgesamt dürfte die Ausweitung der Lkw-Maut auf parallel zu Autobahnen führenden Straßen und auf Grenzgebiete zulässig sein, um zu verhindern, dass ein relevanter Teil des Güterverkehrs sich auf nachgeordnete Straßen verlagert.

Die Höhe einer Lkw-Maut ist insgesamt auf die Höhe der Wegekosten des betreffenden Wegenetzes beschränkt. Externe Kosten können dabei nur berücksichtigt werden, soweit sie durch das Straßennetz selbst verursacht werden (z.B. Lärmschutzaufwendungen, Kosten für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder UVP). Durch den Verkehr selbst verursachte externe Kosten sowie Staukosten dürfen hingegen nicht in die Maut einbezogen werden. Die geltende Wegekostenrichtlinie erlaubt nur eingeschränkt, die Mautsätze nach Umweltbelastungen der Fahrzeuge zu differenzieren: Keine Mautgebühr darf mehr als 50 % über der Gebühr liegen, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die den strengsten Emissionsnormen genügen. Damit kann die Maut nur vergleichsweise geringe Anreize zur vorzeitigen Einführung anspruchsvoller Grenzwerte für die Luftschadstoffemissionen oder für lärmarme Fahrzeuge setzen. Die Verwendung der Maut-Einnahmen ist durch die Wegekostenrichtlinie grundsätzlich nicht beschränkt. Die Mitgliedstaaten können beispielsweise einen Teil der Einnahmen für Umweltschutzzwecke oder für den Ausbau der Bahn verwenden oder in den allgemeinen Haushalt einstellen.

3.2 Bewertung der vom Verkehrsministerrat beschlossenen neue Wegekostenrichtlinie

Die im „Gemeinsamen Standpunkt“ am 21. April 2005 vom Verkehrsministerrat beschlossene Fassung der Wegekostenrichtlinie enthält aus Umweltschutzsicht einige Verbesserungen gegenüber der bestehenden Wegekostenrichtlinie. So kann die Maut bereits für Lkw ab 3,5 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht auf dem Transeuropäischen Straßennetz (in Deutschland sind das alle Bundesautobahnen und überregional bedeutsame Bundesstraßen) erhoben werden. Das Recht der Mitgliedstaaten, eine Maut auch auf nachgeordneten Straßen oder für andere Fahrzeuge zu erheben, wird durch die Richtlinie nicht beschränkt. Die Möglichkeit, die Mautsätze zu spreizen, um damit Anreize und Lenkungseffekte zu erreichen, wurde erweitert. Ebenso darf ein Zuschlag für Straßen in ökologisch sensiblen Gebieten erhoben werden.

Daneben bleibt die beschlossene Wegekostenrichtlinie jedoch vielfach hinter den für eine nachhaltige Verkehrspolitik notwendigen Erfordernissen zurück. Aus umweltpolitischer Sicht unbefriedigend ist insbesondere, dass

- externe Kosten nicht angelastet werden können. Damit wird den Mitgliedstaaten nach wie vor nicht erlaubt, mit einer Lkw-Maut die gesamtwirtschaftliche Transporteffizienz zu verbessern und zu einer nachhaltigen Gütermobilität beizutragen. In dieser Hinsicht genügt der Entwurf nicht dem Anspruch der EU für eine nachhaltige Verkehrspolitik und für die Integration von Umweltaspekten in die anderen Politikbereiche.

- die Möglichkeiten, die Maut anhand Fahrzeuggröße, Zeit, Region und Emissionsklassen zu differenzieren, zu stark beschränkt und damit die Anreize für verkehrs- und umweltpolitisch erwünschte Reaktionen eingengt werden.
- die Mitgliedstaaten nicht durch geringere Mautsätze den Einbau von Partikelfiltern fördern können, um die Feinstaubemissionen des Lkw-Verkehrs zu senken. Art. 7 Abs. 10 (b) der Richtlinie erlaubt eine emissionsbezogene Differenzierung der Mautsätze lediglich anhand der im Anhang 0 festgelegten Emissionsklassen. Der hierin für Feinstaub vorgesehene strengste Grenzwert für Partikel (0,02 g/kWh) kann bereits ohne Partikelfilter eingehalten werden. Anreize zum Einbau von Partikelfiltern und damit zur deutlich stärkeren Reduktion der Feinstaubemissionen sind daher nicht zulässig.
- nur maximal 15 % höhere Zuschläge für sensible und dicht besiedelte Gebiete zugelassen werden (für grenzüberschreitende Strecken 25 %). Dies beschränkt die Anreize, mit denen der Verkehr in diesen Regionen verringert oder auf andere Verkehrsträger verlagert werden kann. Da diese Zuschläge für transeuropäische Verkehrsprojekte im gleichen Korridor zweckgebunden werden müssen, können sie nicht zur Entlastung der Regionen verwendet werden (z.B. für Naturschutz oder für verkehrsvermeidende Maßnahmen).

4. Vorschlag zur Weiterentwicklung der EU-Wegekostenrichtlinie

Wenn die EU-Wegekostenrichtlinie einen nachhaltigen Güterverkehr unterstützen soll, muss es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, die Lkw-Maut in eine langfristige Konzeption zu integrieren, mit der die Umwelt Nachteile des Straßenverkehrs verringert, die Transporteffizienz erhöht und faire Wettbewerbsbedingungen sowohl innerhalb des Straßengüterverkehrs als auch zwischen den Güterverkehrsträgern geschaffen werden. Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, diese Ziele mit anderen Instrumenten – z.B. die Besteuerung von Kraftstoffen oder Fahrzeugen – zu erreichen, sind wegen möglicher Ausweichreaktionen (Tanktourismus) und Harmonisierungserfordernissen für die Wettbewerbsbedingungen innerhalb der EU begrenzt. Gerade wegen der großen Bedeutung, die eine Lkw-Maut im Rahmen einer nachhaltigen Güterverkehrspolitik spielen kann, ist es wichtig, den Mitgliedstaaten einen hinreichenden Spielraum in diesem Bereich einzuräumen.

Die neue Wegekostenrichtlinie könnte eine langfristige Perspektive eröffnen und die Voraussetzungen für einen nachhaltigen Güterverkehr verbessern. Dazu müsste sie die Möglichkeit eröffnen, neben den Wegekosten auch externe Umweltkosten schrittweise in die Maut einzubeziehen. Die im April 2005 vom Ministerrat beschlossene Fassung der Wegekostenrichtlinie enthält hier nur punktuelle Fortschritte. Insgesamt vermittelt sie nicht ausreichend zwischen dem Bedürfnis nach Planungssicherheit und diskriminierungsfreien Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen im Straßengüterverkehr auf der einen Seite sowie der gesamtwirtschaftlich effizienten und umweltgerechten Gestaltung von Straßennutzungsgebühren auf der anderen Seite.

4.1 Einbeziehung externer Umweltkosten

Straßenbenutzungsgebühren sind in vielen Fällen besser als andere Instrumente geeignet, externe Kosten des Verkehrs anzulasten. Ein schrittweises, von der EU-Kommission koordiniertes Vorgehen kann sicherstellen, dass die Anforderungen an einen fairen Wettbewerb innerhalb des Straßengüterverkehrs sowie zwischen verschiedenen Verkehrsträgern erfüllt und abrupte Kosten- und Preissprünge vermieden werden. Der Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Monetarisierung der Umweltkosten erlaubt eine differenzierte Kostenanlastung, die zu pauschale oder gar willkürliche Gebührensätze und dadurch hervorgerufene Ineffizienzen vermeidet.

So könnte die Wegekostenrichtlinie eine im Verhältnis zu den Wegekosten prozentual begrenzte und zeitliche Staffelung der Höhe der anzulastenden externen Kosten beinhalten. Als Beschränkung einer durch externe Kosten begründete Mauterhöhung könnte ein Zielwert von maximal 100 % der Wegekosten in einem Zeitraum von 15 Jahren gelten. Dadurch würden die zu berücksichtigenden externen Kosten in 15 Jahren maximal die Höhe der Infrastrukturkosten erreichen und somit in etwa in einer Größenordnung in die Maut eingehen, die derzeit von den Wissenschaftlern als angemessen angegeben wird. Der lange Zeitraum verhindert einen zu steilen Anstieg der Maut und damit verbundene Anpassungshärten und schafft so Planungssicherheit für die Unternehmen. Schließlich ermöglicht er der Kommission und den Mitgliedstaaten, dem Schwerlastverkehr externe Kosten anzulasten, um einen fairen und ökologisch wie ökonomisch sinnvollen Wettbewerbsrahmen für alle Verkehrsträger zu schaffen. Ein solcher Vorschlag ist moderat, weil die damit mögliche Erhöhung der Maut begrenzt ist und Planungssicherheit schafft, ohne weitergehende Maßnahmen zu behindern. Gleichzeitig setzt er jedoch wichtige umweltpolitische Signale und ermöglicht es, die Maut in ein stimmiges Gesamtkonzept für einen nachhaltigen Güterverkehr zu integrieren. Lkw, die anspruchsvolleren Emissionsanforderungen genügen und z.B. mit einem Partikelfilter ausgestattet sind, verursachen geringere externe Kosten und können daher mit einem geringeren Mautsatz belastet werden. Dies erhöht zusätzlich den Anreiz für die Verkehrsunternehmen, strengere Umweltauflagen einzuhalten und vergrößert den Gestaltungsrahmen für die Differenzierung der Maut nach Emissionen (siehe unter 4.2).

4.2 Erweiterung der Differenzierungsmöglichkeiten

Die vom Ministerrat verabschiedete Richtlinie beschränkt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, die Maut nach Fahrzeug (Gewicht, Achszahl), regionalen Aspekten (Stauung, ökologische Sensibilität), Zeit und Emissionsklassen (EURO-Standards) zu differenzieren. Zum ersten darf keine Mautgebühr mehr als 100 % über der Gebühr liegen, die für gleichwertige Fahrzeuge erhoben wird, die die strengsten Emissionsnormen erfüllen. Diese Begrenzung schränkt die Spielräume ein, mit der Maut die Einführung von EURO IV und V oder EEV zu beschleunigen. Zum zweiten wird die Differenzierung der Mautsätze an die im Anhang 0 genannten Emissionsnormen geknüpft.

Der Anhang 0 sieht keine strengen Grenzwerte für Partikel vor, wie sie mit einem Partikelfilter eingehalten werden können. Das ist eine erhebliche Einschränkung des Gestaltungsrahmens für die Mitgliedstaaten, denn damit wird es ihnen verwehrt, die Maut

stärker als in Anhang 0 vorgesehen zu differenzieren, um z.B. Fahrzeuge mit Partikelfiltern durch geringere Mautsätze zu fördern. Damit die Mitgliedstaaten die Lkw-Maut kurzfristig nutzen können, um die Feinstaubemissionen des Straßengüterverkehrs zu verringern, ist es sinnvoll, entweder

- die Mautsätze auch über die im Anhang 0 genannten Emissionswerte hinaus zu differenzieren oder
- in der Wegekostenrichtlinie Fahrzeuge mit dem Ausrüstungsmerkmal Dieselpartikelfilter gesondert aufzuführen.

Hierzu müsste der Anhang 0 angepasst und entweder um strengere EEV-Normen oder um Abscheidegrade für eingesetzte Partikelfilter ergänzt werden.

4.3 Geringere Anforderungen an Zuschläge in sensiblen Gebieten

In von Staus akut belasteten oder durch Verkehr ökologisch beeinträchtigten Regionen können Zuschläge verkehrs- und umweltpolitisch sinnvoll sein. Allerdings sind strenge und in der Praxis kaum sinnvoll einzuhaltende Voraussetzungen an die Erhebung solcher Zuschläge geknüpft, z.B. die vorherige Vorlage eines Finanzierungsplans für die betreffenden Strecken und einer Kosten-Nutzen-Analyse für den Ausbau alternativer Trassen. Die Kommission kann den Zuschlag nicht nur dann verweigern oder modifizieren, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, sondern auch, wenn davon negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung peripherer Regionen zu befürchten sind. Dies ordnet den Schutz sensibler Gebiete den wirtschaftlichen Interessen unter. Damit eine wirksame Entlastung sensibler Gebiete vom umweltbelastenden Schwerlastverkehr möglich wird, müssten die Zuschläge hoch genug sein, um den Lkw-Verkehr in diesen Regionen zu verringern. Die Möglichkeit hierzu wird den Mitgliedstaaten beschränkt.

4.4 Keine Zweckbindung der Mautzuschläge in sensiblen Gebieten

Es ist nicht sinnvoll, die zusätzlichen Einnahmen aus den regionalen Zuschlägen für Transeuropäische Verkehrsprojekte im selben Korridor zu verwenden, die in direktem Zusammenhang zu den Staus oder Umweltbelastungen stehen. Damit kommen sie dem Verkehr und nicht den davon geschädigten Bereichen (z.B. dem Umweltschutz) zugute. Es sollte den Mitgliedstaaten ebenso möglich sein, die zusätzlichen Einnahmen z.B. für Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung (z.B. die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe, dezentraler Lagerhaltung oder der Regionalvermarktung) und zur Optimierung von Transportkapazitäten (z.B. Unterstützung optimierter Tourenplanungen und besserer Fahrzeugauslastung in Unternehmen) zu verwenden. Zusammen mit den höheren Mautsätzen können solche Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung beitragen und den Bedarf an zusätzlichen Verkehrswegen senken. Aus diesem Grund ist die vorgesehene Zweckbindung kontraproduktiv und ineffizient. Sie verstößt nicht nur gegen das Subsidiaritäts- und das Verursacherprinzip, sondern fördert darüber hinaus eine ineffiziente Mittelverwendung.

4.5 Sonstige Anregungen für die Wegekostenrichtlinie

Die Mitgliedstaaten können nach wie vor zwischen zeitbezogenen (Vignetten) und fahrleistungsbezogenen Abgaben wählen. Eine verursachergerechte Kostenanlastung gelingt deutlich besser durch fahrleistungsbezogene Straßenbenutzungsgebühren (Lkw-Maut). Sofern es für einige Mitgliedstaaten technisch zu aufwendig ist, eine fahrleistungsbezogene Mauterhebung zu erheben, sollte eine Vignettenlösung nur eine Übergangslösung sein.

Die Wegekostenrichtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, Ausnahmen oder reduzierte Mautsätze für Fahrzeuge vorzusehen, die der Verteidigung, anderen öffentlichen Aufgaben oder der Straßenerhaltung dienen. Solche Ausnahmen sind ebenso für nur gelegentlich auf öffentlichen Straßen fahrende Fahrzeuge und solche, die überwiegend nicht dem Transport von Gütern dienen (z.B. Busse) möglich, soweit hiermit keine Wettbewerbsverzerrungen verbunden sind. Damit wird darauf verzichtet, für diese Fahrzeuge eine verursachergerechte Anlastung von Wegekosten vorzuschreiben, eine effizientere und sparsamere Nutzung der Infrastruktur anzuregen und die Einhaltung anspruchsvollerer Emissionsanforderungen zu beschleunigen. Aus Umweltschutzsicht sind solche Ausnahmeregelungen daher kontraproduktiv. Das öffentliche Interesse an den davon betroffenen Verkehren ließe sich auf anderem Wege (z.B. entsprechende Zweckbindung der auf diese Fahrzeuge entfallenden Maut) sinnvoller fördern, ohne dass auf verkehrs- und umweltpolitisch sinnvolle Anreize verzichtet wird.

Den Mitgliedstaaten wird es grundsätzlich erlaubt, als Ausgleich für die Maut andere fiskalische Belastungen zu reduzieren. Dies behindert eine verursachergerechte Kostenanlastung. Ferner verringert ein gewährter Ausgleich über allgemeine, nicht zweckgebundene Steuern – wie z.B. auf Einkommen, Kraftstoffe oder Fahrzeuge – die für allgemeine Staatsaufgaben verfügbaren Einnahmen und damit die haushaltspolitischen Spielräume. Wegen der internationalen Konkurrenz im Straßengüterverkehr wird durch die Möglichkeit, Mehrbelastungen durch Steuervergünstigungen auszugleichen, der Wettbewerb der Mitgliedstaaten bei der Gewährung von Subventionen weiter verschärft. Dies erschwert ebenfalls eine faire, verursachergerechte und wettbewerbsneutrale Kostenanlastung. Die Möglichkeit, als Ausgleich für die Maut andere Abgaben zu senken, sollte daher beihilferechtlich beschränkt werden.

5. Fazit

Die EU-Wegekostenrichtlinie hat große verkehrs-, wirtschafts- und umweltpolitische Bedeutung, denn sie definiert die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten mit Straßenbenutzungsgebühren einen umweltverträglicheren Güterverkehr unterstützen können. Der am 21.04.2005 beschlossene „Gemeinsame Standpunkt“ des Verkehrsministerrates zur Novellierung der Richtlinie stellt gegenüber der geltenden Richtlinie zwar einen Fortschritt dar, er wird aber den von der EU in vielen Dokumenten formulierten Erfordernissen einer nachhaltigen Güterverkehrspolitik nicht gerecht. Schlaglichtartig beleuchten die Diskussionen um eine weitere Senkung der CO₂-Emissionen und um die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte – vor allem für Feinstaub – die umweltpolitische Bedeutung der Wegekostenrichtlinie. Vor diesem Hintergrund ist am „Gemeinsamen Standpunkt“ besonders zu bemängeln, dass

- keine externen Kosten einbezogen werden,
- keine Partikelfilter über die Maut gefördert werden können und
- der Schutz sensibler Gebiete zu stark beschränkt wird.

Diese Schwachpunkte können nun noch beseitigt werden, wenn das Europäische Parlament den Gemeinsamen Standpunkt des Rates nachbessert. Im Interesse eines nachhaltigen Güterverkehrs sollte insbesondere darauf hingewirkt werden, dass

- externe Kosten schrittweise in die Bemessung der Mauthöhe einbezogen werden können,
- Partikelfilter für Lkw mit geringeren Mautsätzen gefördert werden können,
- die Anforderungen an die Erhebung von Zuschlägen für sensible Gebiete und deren Verwendung gelockert werden sowie
- die Erhebung einer Maut gegenüber zeitbezogenen Straßenbenutzungsgebühren bevorzugt wird, umweltpolitisch unsinnige Ausnahmen von der Maut begrenzt werden und die Möglichkeiten, als Ausgleich für die Maut andere fiskalische Belastungen zu reduzieren, beschränkt werden.