

Claus-Friedrich Laaser und Peter Jakubowski*

Neue Wege der Verkehrswegefinanzierung im Spiegel raumordnerischer Ziele und Grundsätze

Infrastructure financing via road user charges in light of objectives of regional planning

Kurzfassung

Betreibermodelle und die Lkw-Maut sind Bausteine auf dem Weg zu einer stärkeren Verzahnung der Nutzung und Finanzierung der Verkehrsnetze. Entfernungsproportionale Nutzerentgelte könnten höhere Belastungen für periphere Regionen mit sich bringen. Eine empirische Analyse für Deutschland zeigt, dass im Güterverkehr periphere Regionen etwa doppelt so stark belastet sein könnten wie zentrale, bei allerdings recht geringen Anteilen der Transportkosten am Produktionswert. Im motorisierten Individualverkehr dürften in den Randregionen der Agglomerationskerne die größten Belastungen auftreten. Höhere Belastungen peripherer Regionen und eine kompaktere räumliche Arbeitsteilung würden aber lediglich zum Ausgleichsziel in Widerspruch stehen, mit anderen raumordnerischen Zielen dagegen durchaus in Einklang.

Abstract

The first privately operated motorway projects and heavy truck toll collection schemes on German motorways are components of an intensified integration of road usage and financing. Distance-related user charges could entail higher transport costs for peripheral regions. An empirical analysis for Germany reveals that concerning freight transport peripheral regions might be charged twice compared to more central regions, albeit at rather low shares of transport costs in revenues. Concerning car traffic, the urban fringe of agglomerations would bear the highest transport cost increments. Higher transport costs for peripheral regions and, as a consequence, a more compact spatial division of labour might be at odds with the regional equity objective, but would match other objectives of regional planning.

1 Einleitung

Die massive Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplans, exorbitant anmutende Reinvestitionsvolumina im Bereich der Verkehrswege des Bundes – schlicht das drohende Ende der Finanzierbarkeit adäquater Verkehrsinfrastruktur in Deutschland – verschaffen Finanzierungsalternativen jenseits des traditionellen Modells der Steuerfinanzierung zunehmend Gehör in der verkehrs- und finanzpolitischen Debatte.¹

Mit der beschlossenen Einführung der Maut für schwere Lkw auf Bundesautobahnen², mit den ersten Privatisierungserfahrungen bei der Straßeninfrastruktur, aber auch mit der schrittweisen Erhöhung der Ökosteuer befindet sich die Infrastrukturpolitik in Deutschland in ihrem bislang größten Reformprozess. Sowohl bei den Wegekosten als auch beim Versuch, die verkehrsbedingten externen Kosten zumindest teilweise zu internalisieren, geht der Weg hin zu entfernungsproportionalen Entgelten.

Während dieser Paradigmenwechsel aus allokativer Sicht – bei allem Klärungsbedarf im Detail – grundsätzlich zu befürworten ist, stellt sich die Frage nach seinen Auswirkungen auf andere wirtschaftspolitische Ziele. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang u. a. das Verhältnis zwischen der Verkehrspolitik auf der einen und der Raumordnungspolitik auf der anderen Seite. Während die Verkehrspolitik ihre Sichtweise gefunden zu haben scheint, wollen wir in diesem Beitrag analysieren, wie sich eine rationale Raumordnungspolitik in diesem Prozess des institutionellen Wandels positionieren sollte. Konkret geht es nach einer kurzen Skizze der anstehenden Reformen darum, aufzuzeigen, welche räumlichen Auswirkungen ein neues System der Verkehrswegefinanzierung haben könnte und wie davon die Ziele der Raumordnungspolitik betroffen werden. Zur breiteren empirischen Absicherung werden räumliche Wirkungen sowohl der Ökosteuer als auch der Lkw-Maut analysiert. Beide Entgeltformen zeichnen sich durch ihre primäre Fahrleistungsabhängigkeit aus und sind daher geeignet, räumliche Effekte einer Verkehrswegefinanzierung über Nutzerentgelte zumindest modellhaft abzubilden.

Diese Fragestellung ist für die Raumordnung von Bedeutung, weil mit Änderungen der relativen Kosten der Raumüberwindung die Stellschraube schlechthin für raumstrukturelle Änderungen tangiert ist. Naturgemäß ist aber die Raumordnung nicht mit den Kompetenzen ausgestattet, Transportpreise zur Erreichung ihrer Ziele anzupassen. Daher ist es umso wichtiger, sich mit fundierten Argumenten in den Entscheidungsprozess einzubringen. Hierzu ist zunächst die eigene Betroffenheit zu erkennen. Wir versuchen in diesem Beitrag, die Betroffenheit der Raumordnung zu analysieren und Anregungen für adäquate Reaktionen in der Reformdiskussion um die Infrastrukturfinanzierung in Deutschland zu geben.

2 Reformen bei der Verkehrswegefinanzierung

2.1 Pällmann-Kommission:

Nutzerfinanzierung ist möglich und nötig

In der Diskussion um die Finanzierung von Verkehrswegeinvestitionen hat sich in Deutschland mittlerweile die Idee der Abkehr von der reinen Steuer- bzw. Haushaltsfinanzierung hin zu einer Finanzierung durch Nutzerentgelte durchgesetzt.³

Spätestens mit Vorlage des Abschlussberichts der Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ im September 2000 wurde ein umfangreiches Paket realisierbarer Vorschläge erarbeitet, das eine Grundlage bot, Schritt für Schritt die Weichen für die große Reform zu stellen. Für den Bereich der Bundesfernstraßen hat die Kommission folgende erste Schritte vorgeschlagen, die mit geltendem Recht vereinbar und unmittelbar umsetzbar sind:⁴

- Gründung einer Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft als Einstieg in die Nutzerfinanzierung. Sie ist mit allen Mauteinnahmen auf Bundesfernstraßen zum ausschließlichen Einsatz für diese Straßen auszustatten; später sollte diese Gesellschaft zu Betreibergesellschaften weiterentwickelt werden.
- Die Erhebung benutzungsproportionaler Entgelte sollte nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit des Erhebungsaufwands auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen (außerorts) ausgedehnt werden.
- Bei der Festlegung der Benutzerentgelte ist sicherzustellen, dass die Gesamtbelastung aus Entgelten und Steuern gegenüber dem Status quo nicht zunimmt, in fiskalischer Sicht also Aufkommensneutralität gewährleistet ist.
- Höhe und Struktur der Entgelte sind nach Fahrzeugart sowie nach Netzbereichen und Verkehrszeiten zu differenzieren.
- Das Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FstrPrivFinG) sollte auf alle Maßnahmen des Fernstraßenbaus erweitert werden.⁵

Die zentralen Vorteile einer Nutzerfinanzierung könnten gerade im Bereich der Bundesfernstraßen umfassend zum Tragen kommen. Während die traditionelle Haushaltsfinanzierung mit der Erosion der Finanzbasis für den Problemstau verantwortlich zeichnet, ermöglicht eine Finanzierung durch die Nutzer

- die Abkopplung der Wegeinvestitionen von der jeweiligen Haushaltslage (auch im Sinne einer Verstetigung),

- einen direkten Bezug zwischen Benutzung und Bezahlung (und damit zum einen die verursachergerechte Anlastung der Wegekosten und zum anderen eine rationalere Kapazitätssteuerung),
- die Trennung von Steuer- und Wegekostendebatte sowie
- die ökonomisch adäquate Beteiligung ausländischer Nutzer an den Kosten der Straßenbereitstellung.

2.2 Betreibermodelle forcieren

Bereits 1994 hat die damalige Bundesregierung einen ersten wichtigen Schritt zur Reform der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur getan. Mit dem Bundeshaushalt 1994 wurden insgesamt 12 Pilotprojekte (Bundesfernstraßen) mit einem Finanzvolumen von ca. 4,3 Mrd. DM beschlossen, die durch private Investoren vorfinanziert werden sollen. Die Refinanzierung erfolgt in 15 Jahresraten durch den Bundeshaushalt. Die Vorteile privater Vorfinanzierung liegen im Zeitgewinn bei der Projektumsetzung. Zugleich führen die Refi-

nanzierungsverpflichtungen aber zu beträchtlichen Einschränkungen in der Flexibilität zukünftiger Haushalte. Dies hat die Bundesregierung dazu bewogen, private Vorfinanzierungen nicht über die im Bundeshaushalt gebundenen Projekte hinaus auszudehnen. Stattdessen wird im Rahmen des FStrPrivFinG die Umsetzung von Betreibermodellen vorangetrieben.⁶

Das Betreibermodell ist eine Spielart der Privatisierung und dadurch gekennzeichnet, dass der private Investor vom Staat die Erlaubnis erhält, eine Infrastruktur zu planen, zu bauen und anschließend auch zu betreiben. Mit der Erlaubnis zum Betrieb ist das Recht verbunden, ein Nutzungsentgelt (Maut) zu erheben. Inwieweit der private Betrieb zeitlich begrenzt und eine Rückübertragung an den Staat vorgesehen ist, ist frei gestaltbar.

Streng genommen liegt nur bei Betreibermodellen im Sinne des „build, own, operate“ (BOO-Modelle) eine echte Privatisierung vor, die eine auch nachhaltige Entlastung der öffentlichen Haushalte nach sich zieht. Bei den BOOT-Modellen („build, own, operate, transfer“) geht das Infrastrukturgut nach einer bestimmten

Übersicht1

Grundsätzliche Unterschiede der beiden Betreibermodell-Varianten

	A-Modell ^a	F-Modell ^b
Gesetzliche Grundlage	nicht notwendig	FStrPrivFinG
Aufgabenumfang des privaten Betreibers	Ausbau zusätzlicher Fahrstreifen, Erhaltung (aller Fahrstreifen), Betrieb (aller Fahrstreifen) und Finanzierung von Teilstrecken der BAB	(Neu-)Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung von • Brücken, Tunneln und Gebirgspässen im Zuge von BAB und Bundesstraßen • mehrstreifigen Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr
(Re-)Finanzierungsbeitrag durch		
a) Lkw-Nutzer	Ja, allgemeine Lkw-Maut für schwere Lkw (12 Tonnen und mehr zulässiges Gesamtgewicht)	Ja, projektbezogene Mauthöhe
b) Pkw-Nutzer	Nein	Ja, projektbezogene Mauthöhe
c) Staat (Anschubfinanzierung)	Ja (Bund: durchschnittlich 50 %)	Ja, wenn erforderlich (Bund: max. 20 %)
Projektbezogene Mauterhebung	Nein	Ja
Musterregelungen vorhanden (z. B. Konzessionsvertrag)	Ja (Dezember 2002)	Ja
^{a)} Betreibermodell für den mehrstreifigen Autobahnausbau ^{b)} Betreibermodell gemäß Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz		

Quelle: BMVBW (2003 b): Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen, im Internet unter: <http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm>.

Lebensdauer gegen Zahlung eines Restverkaufserlöses wieder in das Eigentum des Staates über. Ähnlich der Vorfinanzierung führt diese Form der Betreibermodelle nur zu einer unvollständigen Ausnutzung der Vorteile einer Privatisierung. Zudem werden durch die zu vereinbarenden Rückkaufbedingungen zukünftige Haushalte in ihrer Flexibilität eingeschränkt.⁷

Entsprechend der Haupteigenschaft der Privatfinanzierung – nämlich der Projektbezogenheit – sind im FStrPrivFinG nach gegenwärtiger Fassung folgende Anwendungen zulässig:

- Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen,
- mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen.

Für diese Projektarten sind nach EU-Recht von privaten Betreibern zu erhebende Nutzungsentgelte zulässig. Angesichts der gravierenden Finanzierungsprobleme, vor denen die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland steht, weisen Betreibermodelle allerdings nur begrenzte Lösungspotenziale auf. Erweiterungen der Anwendungsmöglichkeiten wurden im Zuge der Einführung der streckenbezogenen Lkw-Maut geschaffen.⁸ In Deutschland werden gegenwärtig die in Übersicht 1 zusammengefassten Varianten von Betreibermodellen umgesetzt.

2.3 Die Lkw-Maut⁹

Rechtliche Grundlage für die Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Maut im Jahr 2003 in Deutschland ist das Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen.¹⁰

Im Mautgesetz wurde eine Zweckbindung festgeschrieben. Zudem sollen die zusätzlichen Einnahmen aus der Maut in eine zu gründende Finanzierungsgesellschaft für Verkehrsinfrastruktur übertragen werden. Hauptaufgabe dieser Gesellschaft ist es, die Mittel zweckgebunden in die Verkehrsinfrastruktur zu reinvestieren. Die gesetzlichen Grundlagen zur Gründung der Gesellschaft sind mittlerweile zu Beginn der laufenden Legislaturperiode geschaffen worden.

Die Maut soll weitgehend automatisch erhoben werden. Dabei wird die auf der Autobahn zurückgelegte Wegstrecke berücksichtigt. Nach geltendem europäischen Recht (Richtlinie 1999/62/EG vom 17.6.99) hat sich die Höhe der durchschnittlichen Maut an den tatsächlichen Wegekosten zu orientieren. Auf der Grundlage wissenschaftlicher Gutachten ist ursprünglich eine durchschnittliche Mauthöhe von 0,15 € (29,3 Pf) ermittelt worden; daraus sollten sich – abhängig von

Achslast und Immissionsverhalten – Mautsätze zwischen 0,10 und 0,17 € je km ergeben. Im Mai 2003 sind aber aus Gründen einer bei Mauteinführung eigentlich erforderlichen Harmonisierung anderer verkehrsbezogener Abgaben in der EU¹¹ zunächst etwas niedrigere Mautsätze beschlossen worden. Die durchschnittliche Maut ist einstweilen auf 0,124 € je km – bei einer Spanne zwischen 0,09 und 0,14 € je km – festgelegt worden. Sobald die geplanten Steuersenkungen für das Lkw-Gewerbe in Kraft treten können, soll die Maut auf das ursprünglich geplante Niveau angehoben werden.

Mit der Systemumstellung weg von der alleinigen Steuer- und Eurovignettenfinanzierung hin zu einer stärkeren Nutzerfinanzierung beim Lkw durch die Einführung der Maut sollen damit die Belastungen des Transportgewerbes wie folgt kompensiert werden:

- Wegfall der Eurovignette in Deutschland entlastet das Gewerbe pro Lkw (ist aus dem Aufkommen der Maut gegenzufinanzieren).
- EU-kompatible Senkung der Lkw-Maut unter sachgerechter Berücksichtigung von geleisteten sonstigen verkehrsspezifischen Abgaben (Mineralölsteuer) als Maßnahme gegen Wettbewerbsverzerrungen in der EU (ist bei der EU beantragt und aus dem Aufkommen der Maut gegenzufinanzieren).

Die auf die allgemeine Autobahnnutzung durch schwere Lkw erhobene Maut kann insofern als ein Baustein zur verstärkten Nutzung der oben beschriebenen Betreibermodelle interpretiert werden, als mit den Einnahmen Ausbauinvestitionen durch private Projektträgergesellschaften finanziert und zeitlich vorgezogen werden können. So sind im Rahmen des Bundesprogramms „Bauen jetzt – Investitionen beschleunigen“ die Spielregeln festgelegt:¹² Dieses Modell sieht vor, dass der Ausbau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung von Ausbauteilstrücken Privaten übertragen wird. Die Nettoeinnahmen aus der Lkw-Maut werden im Rahmen von Verträgen zeitlich befristet an die privaten Betreiber weitergeleitet (sog. A-Modell)¹³. Es ist festgelegt, dass nicht mehr als 5 % des Gesamtaufkommens der Maut für eine derartige Finanzierung von Betreibermodellen aufgebracht werden. Die verbleibenden Kosten der jeweiligen Projekte werden auf traditionelle Weise über den Straßenbauhaushalt gedeckt.

Mit diesem Maßnahmenpaket tritt der Wandel in der Finanzierung und Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktureinrichtungen in Deutschland in eine entscheidende Phase. Zwar werden die ursprünglichen Vorschläge der Pällmann-Kommission dadurch nicht vollständig umgesetzt, der Weg zu einer engeren Verzahnung der Nutzung und Finanzierung des Straßen-

Abbildung 1
Pilotabschnitte für Betreibermodelle des mehrstreifigen BAB-Ausbaus (A-Modell)



© BBR Bonn 2003

Pilotabschnitte (Stand: Dezember 2002)

- 1 AS Baden-Baden - AS Offenburg
- 2 AK Frankenthal - AD Hockenheim
- 3 W Bubesheim - AS Augsburg-West
- 4 AD Havelland - AD Schwanebeck, AS Neuruppin-Süd - AD Havelland
- 5 AS Flughafen Frankfurt - AD Mainspitz
- 6 AD Buchholz - AK Bremen
- 7 AK Lotte/Osnabrück - AK Münster-Süd
- 8 Dortmund-Ost (B 236) - AK Werl
- 9 AK Strümp - AK Köln-Nord
- 10 AS Düren - AK Kerpen
- 11 AK Kamen - AS Beckum
- 12 AD Bordesheim - AS Hamburg-Othmarschen

— Pilotabschnitte
— voraussichtlicher
 Ausbaustand BAB
 im Jahr 2015

Quelle: www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-739.htm

netzes ist aber vorgezeichnet. Damit stellt sich die Frage, ob diese Umstellung in der Finanzierungsform mit räumlichen Nachteilen für bestimmte Regionen oder Regionstypen verbunden ist, wenn nämlich ein Teil der Transportkosten nicht mehr wie bisher aus dem „großen Steuertopf“ beglichen, sondern direkt jeder einzelnen Fahrt zugerechnet wird.

3 Raumdifferenzierende Effekte von Mobilitätsabgaben

3.1 Regionale Betroffenheit durch verkehrsbezogene Abgaben

Im Rahmen einer Studie für das BMVBW haben Laaser, Kumkar et al. die räumlichen Auswirkungen gesamtwirtschaftlicher Mobilitätsabgaben anhand modellgestützter empirischer Analysen untersucht.¹⁴ Wir stellen hier die zentralen Ergebnisse der Studie vor. Berechnungen liegen vor

- zu den regionsspezifischen Transportkosten ausgewählter zentraler und peripherer Regionen¹⁵ und
- zu den primären Einkommenseffekten ausgewählter verkehrsbezogener Abgaben (Ökosteuer als Zuschlag zur Mineralölsteuer sowie Lkw-Maut).

Darüber hinaus wurden mögliche Größenordnungen von abschwächenden Substitutions- und Zweitrunderneffekten nach Erhebung derartiger Abgaben diskutiert.

Es zeigt sich, dass die primären Belastungen aus entfernungsproportionalen Abgaben – wie a priori zu erwarten – *in peripheren Regionen deutlich höher sind als in zentralen*:

- Im Güterverkehr¹⁶ haben bei annähernd linearer Berücksichtigung der Entfernung periphere Regionen in Deutschland – bezogen auf die jeweilige regionale Wertschöpfung – im Ausgangsfall in etwa doppelt so hohe Lasten aus Transportkosten zu tragen wie zentrale. Zusätzliche verkehrsbezogene Abgaben, die proportional zur Entfernung erhoben werden, wie die Ökosteuer oder die entfernungsabhängige Lkw-Maut, treffen betragsmäßig dann periphere Regionen dementsprechend stärker als zentrale.
- Im motorisierten Individualverkehr¹⁷ treten die größten Belastungen in den abseits der Agglomerationskerne gelegenen Randregionen der Ballungsgebiete auf, die betragsmäßig je Kfz sogar noch ausgeprägter sind als die Belastungen in den absolut peripheren Regionen.

Die verkehrsbezogenen Abgaben akzentuieren damit im Bereich des Güterverkehrs die Transportkostenunterschiede zwischen den Zentren und der Peripherie;

in weiter von den Zentren entfernt liegenden Regionen sind die absoluten Beträge der zusätzlichen Belastungen deutlich höher; daneben werden die Randregionen der Ballungsgebiete ebenfalls nicht unerheblich von den Verteuerungen des motorisierten Individualverkehrs betroffen.¹⁸

Einen Sonderfall stellt eine spezifische Mauterhebung auf einzelnen Strecken des Straßennetzes dar, wenn also verstärkt Betreibermodelle mit projektbezogener Maut realisiert werden (sog. F-Modell in Übersicht 1). Das räumliche Wirkungsmuster dieses Modells passt sich nicht leicht in ein Zentrum-Peripherie-Gefälle ein: Die Zahllast im Güter- und Personenverkehr – zugleich aber auch der erzielte Nutzen aus geringeren Fahrzeiten – konzentriert sich sehr stark auf diejenigen Regionen, deren Anbindung durch die jeweiligen Mautstraßen verbessert wird, unabhängig davon, wie zentral oder wie peripher die Regionen gelegen sind.¹⁹

3.2 Einkommenseffekte von Mobilitätsabgaben

Die ausgeprägten regionalen Unterschiede für die primären Einkommenseffekte (also *vor* dem Ablauf aller Anpassungsreaktionen in Form von Substitutionsprozessen) relativieren sich, wenn man nach dem Niveau der tatsächlich anfallenden zusätzlichen Kosten für die Wirtschaftssubjekte durch die verkehrsbezogenen Abgaben Ökosteuer und Lkw-Maut fragt. Im Güterverkehr ergeben sich als *zusätzliche Transportkosten gegenüber den Gütertransportkosten im Basisfall* für die Regionen etwa + 5,2 bis 5,8 % (Ökosteuer Stand 2003)²⁰ und + 6,2 bis 7,9 % (Lkw-Maut bei deren voller Zurechnung auf inländische / einfach grenzüberschreitende Transporte).²¹ Bei der Interpretation dieser Werte ist zu beachten, dass trotz der unverzichtbaren Leistungen des Verkehrswesens für die Arbeitsteilung die Anteile der Vorleistungen der Verkehrsträger Straße, Bahn und Binnenschiff an den Produktionswerten der meisten Branchen – also die Ausgangsniveaus der relativen Transportkostenbelastung – nach der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung erstaunlich niedrig sind.²² Dementsprechend werden die Bruttorenditen durch den abgabenbedingten Transportkostenanstieg bei der Ökosteuer oder bei der Maut jeweils um einen einstelligen Prozentsatz geschmälert.

Im motorisierten Individualverkehr erhöhen sich die Kraftstoffkosten durch die Ökosteuer bei unveränderter Fahrleistung und Verbrauchsverhalten pro Pkw bei Benzin anfänglich um 6,1 % und bei Diesel um 8,8 %, in den Folgejahren wegen der steigenden Basis prozentual etwas weniger. Gemessen an den verfügbaren Einkommen durchschnittlicher Haushalte vor Erhebung der Ökosteuer²³ entsprachen die Zusatzkosten pro Pkw

1999: 0,12 % und 2000: zwischen 0,3 und 0,4 %. Dieser Prozentsatz erscheint niedrig, steigt allerdings an, wenn verschiedene Risikofaktoren zusammenkommen, wie einkommensschwacher Haushaltstyp, überdurchschnittliche Fahrleistungen oder Verwendung eines Pkw mit hohem Kraftstoffverbrauch.

3.3 Nicht-räumliche Reaktionen auf die Abgaben

Die errechneten primären Einkommenseffekte stellen Obergrenzen für bereits eingetretene oder noch zu erwartende regionale Lasten dar. Wenn man Reaktionen im Transportgewerbe, der Verlader und der Pkw-Nutzer auf die Abgaben, also zunächst *Substitutionseffekte bei gegebener Raumstruktur*, berücksichtigt, dann sind die verbleibenden regionalen Zusatzbelastungen sowohl in zentralen als auch in peripheren Regionen geringer als die errechneten primären Einkommenseffekte: Im Güterverkehr können Reaktionen innerhalb des Transportgewerbes einen Teil der abgabenbedingten zusätzlichen Transportkosten auffangen; eine Überwälzung auf Verlader und Nachfrager würde insbesondere in solchen Regionen deutlich begrenzt, in denen diese vermehrt auf ausländische Transportunternehmen ausweichen können.²⁴ Die in den Regionen zu tragenden Lasten könnten schließlich zu geringeren Einkommen immobilierender Faktoren, z. B. sinkenden Bodenrenten und Arbeitseinkommen, führen, sodass sich verbleibende stärkere Belastungen peripherer Regionen teilweise auch als intraregionales Verteilungsproblem darstellen. Im Personenverkehr mit Pkw würden die zusätzlichen Ökosteuerbelastungen ebenfalls durch Verhaltensänderungen verringert werden können. Durch Substitutionseffekte lassen sich also die faktischen Belastungen vermindern; es ist aber schwierig, das entsprechende Ausmaß für die verschiedenen Regionstypen abzuschätzen.

Auf dem gegenwärtigen Stand der erhobenen verkehrsbezogenen Abgaben sind die Belastungen gemessen an Renditen und Einkommen in einer Durchschnittsbetrachtung noch nicht übermäßig hoch, nicht zuletzt aufgrund des meist niedrigen Anteils von Transportkosten an den Umsätzen bzw. Haushaltsbudgets, in peripheren Regionen sind sie aber deutlich ausgeprägter als in Zentren.

3.4 Noch geringe, aber zunehmende Bedeutung raumwirtschaftlicher Konsequenzen

Den Wirtschaftssubjekten stehen neben den erwähnten nicht-räumlichen Reaktionen auch *raumbezogene Anpassungsmechanismen* zur Verfügung: Räumliche Substitutionseffekte wären beispielsweise in Form

einer Verringerung von Transportentfernungen zu erwarten. Bei insgesamt unveränderter räumlicher Produktionsstruktur könnte es zu einer Reduktion der geographischen Ausdehnung der Marktgebiete der Anbieter von Vor- und Endprodukten kommen, also etwa weil eine Substitution von weiter entfernt produzierten Gütern durch solche von näher gelegenen Produzenten oder Lieferanten vorgenommen wird. Dies würde eine Arbeitsteilung auf engerem Raum als zuvor mit sich bringen, die insgesamt einen geringeren Transportaufwand verursacht. Bislang ist aber die empirisch beobachtete Preiselastizität der Transportnachfrage eher gering, was wiederum mit dem niedrigen Anteil der Transportkosten am Produktionswert erklärt werden kann. Daher ist im Durchschnitt nur eine geringe Verkürzung der Transportweiten als Anpassungsreaktion zu erwarten.

Einschneidende räumliche Reaktionen in Form von Standortverlagerungen von Betrieben oder Wohnortwechseln von Haushalten sind mit vergleichsweise hohen Anpassungskosten verbunden; die Reaktionselastizitäten sind dementsprechend niedrig, und Belastungen werden zunächst eher als Standortstress²⁵ empfunden. Ob dieser Standortstress schon groß genug ist, um bei den genauer untersuchten Niveaus der Abgaben (für die Jahre 1999 und 2000) bzw. der Hochrechnungen für die Folgejahre auch nur marginale Abwanderungen auszulösen, ist kaum zu beantworten.

Angesichts dieser Ergebnisse könnte die Schlussfolgerung nahe liegen, dass sich die Frage nach raumwirtschaftlichen Konsequenzen der betrachteten Abgaben erübrigt. Diese Folgerung wäre aber voreilig. Ihr muss entgegengehalten werden, dass

1. die Modellrechnungen und Erörterungen zu den zusammengefassten Einkommens- und Substitutionseffekten an einer Durchschnittsbetrachtung ausgerichtet sind, die weder bei den regionalen Sektorstrukturen noch bei den Unternehmensrenditen Fälle mit außerordentlich hoher Transportintensität berücksichtigt,
2. sich die Ökosteuer auf Transportleistungen und eine fiskalisch nur partiell kompensierte Maut im Güterverkehr kumulieren werden.

Ad 1: Was das Argument der *Durchschnittsbetrachtung* angeht, so ist in der Tat zu konstatieren, dass die Belastungen im Einzelfall deutlich über das hinausgehen können, was (a) in den Berechnungen an primären Einkommenseffekten ermittelt wurde und was (b) mittels Anpassungsreaktionen aufgefangen werden kann: Regionen mit einem höheren Anteil von Branchen mit hohen Transportintensitäten wären deutlich stärker

betroffen als der Durchschnitt mit ca. 1,5 %. Einschlägige Fälle von deutlich höher mit Transportkosten belasteten Branchen wären etwa die Baustoffindustrie (7,1 % Transportvorleistungen am Produktionswert), die Gewinnung von Erzen und Torf (6,5 %), die Nahrungsmittelindustrie (3,9 %), die Zellstoff- und Papierindustrie (3,8 %), Holzbearbeitung (3,7 %), Mineralöl-erzeugnisse (3,6 %), der Hoch- und Tiefbau (3,5 %), die feinkeramische Industrie (3,3 %), die Getränkeindustrie (3,0 %) die Papierindustrie (3,0 %), die Forstwirtschaft und Fischerei (2,9 %) oder die Landwirtschaft (2,6 %).

Die Analyse möglicher Folgen erhöhter Anteile derartiger Industriezweige für die Bedeutung regionaler Transportkosten hat gezeigt, dass dann insbesondere für periphere Regionen das Verhältnis zwischen Transportaufwand und regionaler Wertschöpfung rasch ungünstiger werden kann. Beispielsweise könnten auch alte Montanregionen weitaus stärker betroffen sein, als es die Modellrechnungen anzeigen; das Gleiche gilt für ländliche Regionen mit einem hohen Anteil der Landwirtschaft und entsprechenden Veredelungsindustrien.²⁶

Ein weiterer Effekt hinsichtlich der Abweichung vom Durchschnitt kann in Abweichungen der Gewinnmargen in den einzelnen Branchen bzw. den Unternehmen innerhalb der Branchen vom in den Berechnungen verwendeten Durchschnitt begründet liegen. Eine Kumulation von ungünstigen sektorspezifischen Transportintensitäten und geringen Renditen marginaler Unternehmen kann dann dafür ausreichen, dass die errechneten Transportkostensteigerungen marginale Unternehmen oder Betriebsteile zu einer Standortverlagerung zwingen (und dadurch regionale Renditeunterschiede wieder nivellieren). Wegen der absolut höheren Transportkostenbelastungen an der Peripherie könnte der Standortstress für manche Unternehmen bzw. Betriebe dort durchaus schon kurz- bis mittelfristig spürbar sein.

Auch für den motorisierten Individualverkehr sind Abweichungen vom in den Berechnungen unterstellten Durchschnitt nach oben leicht möglich, selbst wenn dies nicht unbedingt private Haushalte treffen muss, sondern beispielsweise Gewerbetreibende, die mit hohen Pkw-Fahrleistungen weit über den verzeichneten Durchschnitt liegen – in diesem Fall sind es dann die Betriebskosten im Handel oder bei freien Dienstleistungsberufen, die abgabenbedingt zunehmen.²⁷ Innerhalb des Haushaltssektors ließen sich ebenfalls Abweichungen finden, die so stark werden, dass sie den Standortstress nennenswert erhöhen. So können sich für einzelne Haushalte an der Peripherie die Belastungen selbstverständlich überdurchschnittlich gestalten,

insbesondere wenn die Fahrleistungen überdurchschnittlich sind und bei diesen höheren Fahrleistungen sogar mehrere Fahrzeuge je Haushalt gehalten werden müssen, etwa weil die Versorgung mit ÖPNV-Leistungen an der Peripherie schlechter ist.

Ad 2: Die Ökosteuererhöhungen der Jahre 2001–2003 werden auf der Basis des verwendeten Simulationsmodells für sich genommen gegenüber dem Ausgangszustand noch unterhalb der errechneten Zahllast aus der Lkw-Maut bleiben. Es ist aber zu bedenken, dass sich die Ökosteuer und die Lkw-Maut zum größeren Teil kumulieren, weil letztere nur partiell fiskalisch kompensiert wird.²⁸ Das würde dann hinsichtlich der primären Einkommenseffekte (ohne Substitutionseffekte) eine Erhöhung der Gütertransportkosten gegenüber dem Ausgangspunkt um insgesamt 11–14 % bedeuten, also einen deutlich höheren Wert, als in den isolierten Modellrechnungen unterstellt. Unter diesen Umständen würde auch angesichts von Anpassungsreaktionen an die geänderten Preisrelationen zu Lasten des Verkehrs ein deutlich höherer Standortstress in peripheren Regionen entstehen.

4 Konsequenzen von Mobilitätsabgaben für die Raumordnung

4.1 Ziele und Grundsätze der Raumordnungspolitik

In der raumordnungs- bzw. regionalpolitischen²⁹ Praxis steht das Spannungsfeld zwischen dem Wachstumsziel auf der einen und dem Ausgleichsziel auf der anderen Seite im Zentrum des Interesses.³⁰ Zusätzlich ist das Stabilisierungsziel zu nennen, das aber für die Zwecke dieses Beitrags unter das Ausgleichsziel subsumiert werden kann.³¹

Diese Ziele stehen untereinander zumindest partiell in einem Spannungsverhältnis.³² Externe und interne Effekte der Produktion, Transportkosten, räumlich differierende Arbeitskosten und die Ausstattung mit Infrastruktur sind neben Klima, Rohstoffvorkommen und anderen Einflussgrößen raumdifferenzierende Faktoren einer Volkswirtschaft.³³ Zusammengefasst führen diese Faktoren zu einer auch räumlichen Arbeitsteilung und Spezialisierung. Mit anderen Worten: In einem gewissen Ausmaß werden „natürliche“ Agglomerationen, spezialisierte Produktionsstandorte und eher dünn besiedelte Regionen das Ergebnis aus dem Zusammenwirken der raumdifferenzierenden Faktoren sein. In aller Regel wird diese dezentral entschiedene Siedlungs- und Produktionsstruktur die Effizienz gegenüber einer (hypothetischen) regionalen Gleichverteilung von Produktions- und Wohnstandorten erhöhen. Jede Maßnahme, die auf eine stärkere Diver-

sifikation z.B. der Produktionsstruktur in einer gegebenen Region, an einem gegebenen Standort abzielt, läuft Gefahr, durch eine Begrenzung von regionaler Arbeitsteilung und Spezialisierung gesamtwirtschaftliche Effizienzeinbußen zu begründen.³⁴ Damit wird klar, dass das Wachstumsziel mit dem Ausgleichs- sowie dem Stabilisierungsziel in Konflikt geraten kann.

Neuere wirtschaftswissenschaftliche Ansätze unterstreichen dies. So stellt die „neue Wachstumstheorie“ auf Größenvorteile in FuE-Aktivitäten ab, die zu regional divergierenden Innovationsraten und damit divergierendem Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen führen. Auch die „Neue Ökonomische Geographie“ bietet Ansätze zur endogenen Erklärung von geographischen Strukturen mit Zentrum und Peripherie. Beide Forschungsstränge sind jedoch dadurch gekennzeichnet, dass das aus den Modellen folgende räumliche Muster ein unter Effizienzgesichtspunkten typischerweise zu geringes Agglomerationsniveau ist.³⁵ Unter dem Wachstumsziel müsste die Politik also eher auf eine Verstärkung der agglomerativen Tendenzen denn auf eine Schwächung hinarbeiten.

Verkompliziert wird die Situation noch dadurch, dass die Beziehungen zwischen den Zielen der Regionalpolitik in der Regel *nichtlinearer Natur* sind, d.h. es gibt sowohl Bereiche mit Zielkonflikten als auch solche mit Zielharmonien.

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht unterliegt die Regional- resp. Raumordnungspolitik ähnlichen Zielkonflikten zwischen Effizienz- und Verteilungsorientierung wie die allgemeine Wirtschaftspolitik. Hinzu kommt, dass Effizienzpotenziale des föderalistischen Staatsaufbaus durch eine weitreichende Regionalpolitik unter dem Verteilungsziel tendenziell unausgelotet bleiben. Allerdings gibt es aufgrund der erwähnten Nichtlinearitäten der Beziehungen zwischen Effizienz- und Verteilungsziel durchaus Bereiche, in denen eine explizite Regionalpolitik auch aus Effizienz-sicht sinnvoll sein kann.

Die abstrakte Zieldiskussion um Wachstum, Stabilität und Ausgleich findet sich im Übrigen auch in der Praxis in unterschiedlichen Ausprägungen der Raumordnungspolitik wieder.

Im Raumordnungsgesetz³⁶ sind Leitvorstellungen (§ 1 ROG) und Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) definiert, die den Rahmen für die Bundesaktivitäten und vor allem für die Raumordnungspolitik der Länder (Landesplanung) vorgeben.

§ 1 Abs. 2 ROG definiert im Einzelnen eine Leitvorstellung für „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang“

bringen und „zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung“ führen soll. Dabei ist eine Vielzahl von Oberzielen (Leitvorstellungen) zu berücksichtigen.

Bedeutend sind zunächst die Leitvorstellungen unter Punkt 6, 7 und 8. Die Formulierungen in Punkt 6 (Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse), Punkt 7 (Ausgleich von regionalen Ungleichgewichten) und Punkt 8 (Schaffung der Voraussetzungen für den Zusammenhalt) verankern eine explizite Verteilungsorientierung der Regionalpolitik in der Bundesrepublik. Zwar könnte insbesondere Punkt 3 (Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen) darauf hindeuten, dass in das ROG auch Effizienzüberlegungen eingeflossen sein mögen. Auch das Nachhaltigkeitsgebot (Punkte 1, 2 und z. T. 3) ist durchaus im Rahmen der Dichotomie von Effizienz- und Verteilungsziel zu interpretieren. In der Konsequenz nimmt das Verteilungsziel im ROG aber eine Schlüsselposition ein, während Effizienzzielen ein eher untergeordneter Stellenwert zukommt.

§ 2 ROG definiert die Grundsätze der Raumordnung, die in 15 Punkte untergliedert werden. Sie sind gegenüber den in § 1 ROG genannten Zielen als Unterziele zu charakterisieren. §§ 1 und 2 ROG bestätigen das Diktum von Brösse (1972, S. 53), nach dem hier eine „pragmatische Vielfalt“ zu beobachten sei und es bislang nicht gelungen ist, „in die Reihenfolge der ‚Grundsätze‘ in § 2 ROG irgendeine Rangfolge oder Systematik hineinzutragen“.

Um die Wirkungen gesamtwirtschaftlich motivierter Mobilitätsabgaben auf das komplexe Zielgefüge der Raumordnungspolitik darstellen zu können, konfrontieren wir im nächsten Kapitel drei Wirkungskategorien mit den Grundsätzen der Raumordnung, die wir mangels Alternativen als (mehr oder weniger) konkretisierte Ziele der Raumordnungspolitik interpretieren.

4.2 Mobilitätsabgaben im Spiegel der Grundsätze der Raumordnung

Die raumordnungspolitisch relevanten Auswirkungen verkehrsbezogener Abgaben können folgenden drei Kategorien zugerechnet werden:

Auswirkung A: relativ höhere Belastung peripherer Regionen und der äußersten Randregionen von Ballungsgebieten (gemessen an den Zentren);

Auswirkung B: im Falle von Verlagerungen und abgabebedingt kürzeren Transportentfernungen Bedeutungsgewinn der mittleren Regionen und sekundärer Zentren;

Auswirkung C: Verdichtung der Produktions- und Siedlungsstandorte, d.h. eine kompaktere räumliche Arbeitsteilung.

Interpretiert man die Grundsätze der Raumordnung als konkretisierte Ziele, lassen sich die nachfolgend erörterten Wirkungsbeziehungen ableiten.³⁷

(1) Ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur; Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts; ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse

Dieses Ziel besteht aus zwei sehr allgemein gehaltenen Zielen (Umweltschutzziel und Ausgleichsziel) und ist in dieser Form nicht unmittelbar operabel. Daher lassen sich nur allgemeine Aussagen formulieren: Soweit mit den verkehrsbezogenen Abgaben eine Reduktion von verkehrsbedingten Umweltschäden (durch die Auswirkungen B und C) erreicht wird, würden sie die Erreichung des Umweltschutzziels unterstützen. Da aber die Bewohner unterschiedlicher Regionen gemäß Auswirkung (A) von der Einführung verkehrsbezogener Abgaben unterschiedlich belastet werden, wird gleichzeitig das hier sehr allgemein gehaltene Ausgleichsziel verletzt.

(2) Erhalt der dezentralen Siedlungsstruktur; räumlich konzentrierte Siedlungstätigkeit, Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte

Die Erreichung dieses Ziels wird durch die Auswirkungen B und C unmittelbar unterstützt. Allerdings kann nicht unbedingt davon ausgegangen werden, dass die bestehende dezentrale Siedlungsstruktur unverändert bleibt. Stattdessen ist zu erwarten, dass sich in dem Maße, in dem mittlere Regionen gestärkt werden, ein neues Dezentralitätsmuster herausbilden wird.

(3) Erhalt der Freiraumstruktur

Die Erreichung dieses Ziels wird insbesondere durch die Auswirkung C (bezogen auf größere Räume) unterstützt, wenngleich der Anteil des Freiraums in zentralen Orten aufgrund der stärkeren räumlichen Verdichtung abnehmen dürfte.

(5) Sicherung verdichteter Räume als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte

Die Erreichung dieses Ziels wird tendenziell durch die Auswirkungen B und C unterstützt. Zwar könnte Auswirkung B mit einem relativen Bedeutungsverlust von absoluten Zentren einhergehen; generell unterstützt aber Auswirkung C den Erhalt bestehender Verdich-

tungsräume und wirkt einer weiteren Deglomeration von Produktions- und Wohnstandorten entgegen.

(6) Entwicklung ländlicher Räume: Förderung ausgewogener Bevölkerungsstruktur; Unterstützung der zentralen Orte ländlicher Räume; Erhalt der ökologischen Funktionen der ländlichen Räume

Verkehrsbezogene Abgaben haben ambivalente Auswirkungen auf die Erreichung dieses Ziels: Zum einen wird das Ziel der ausgewogenen Bevölkerungsstruktur in ländlichen Regionen tendenziell stärker verfehlt – sofern man „Ausgewogenheit“ mit einer Gleichverteilung von Humankapital im Raum gleichsetzt –, da die Auswirkungen B und C mit einer Abwanderung höher qualifizierter Einwohner einhergehen wird. Zum anderen wird eben diese Abwanderung zum Erhalt der ökologischen Funktionen ländlicher Räume beitragen können. Die Auswirkungen auf zentrale Orte in ländlichen Räumen sind auf diesem Abstraktionsniveau nicht eindeutig zu klären: Zwar gewinnen im Grundsatz alle zentralen Orte an Bedeutung (Auswirkungen B und C), gleichzeitig könnte aber die generelle Tendenz einer Abwanderung aus peripheren Regionen auch die dort befindlichen (kleinen) zentralen Orte negativ betreffen.

(7) Förderung strukturschwacher Räume

Wenn man berücksichtigt, dass strukturschwache Regionen häufig ländliche Regionen sind, wird dieses ausgleichspolitische Ziel letztlich durch jede der Auswirkungen A, B und C negativ betroffen. Für den Fall altindustrieller Regionen als zweiter Kategorie strukturschwacher Regionen könnten sich allerdings gegenteilige Ergebnisse einstellen, die Zielerreichung also erleichtert werden. Dies wäre dann der Fall, wenn sich die Verdichtung der Produktions- und Siedlungsstandorte (Auswirkung C) auch auf altindustrielle Räume (und deren brachliegende Flächen) auswirken würde.

(8) Schutz von Natur und Landschaft

Die Erreichung dieses Ziels wird durch die Erhebung verkehrsbezogener Abgaben vergleichsweise eindeutig unterstützt, da verkehrsinduzierte Emissionen tendenziell gesenkt und die Versiegelung von Landschaftsflächen gebremst wird.

(9) Förderung räumlich ausgewogener Wirtschaftsstrukturen

Wenn man unter „räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstrukturen“ diversifizierte Wirtschaftsstrukturen versteht, haben verkehrsbezogene Abgaben ambi-

valente Auswirkungen auf die Erreichung dieses Ziels: Zwar wird tendenziell das Gefälle zwischen absoluten und nachgeordneten Zentren verringert (Auswirkung B) und diesbezüglich die Erreichung des (Ausgleichs- und/oder Stabilitäts-)Ziels der Förderung räumlich ausgewogener Wirtschaftsstrukturen erleichtert. Allerdings bedeuten die Auswirkungen A und C gleichzeitig eine relative Verschlechterung der Situation in peripheren Regionen. Die Abwanderung von Unternehmen in absolute und sekundäre Ballungsgebiete bedeutet hier eine Verringerung der sektoralen Diversifikation und damit auch eine Verringerung der Vielfalt von Arbeitsplätzen.

(12) Sicherstellung einer guten Erreichbarkeit aller Teilräume; gleichzeitige Verringerung von Verkehrsbelastungen und Vermeidung zusätzlichen Verkehrs

Das erste Teilziel wird bei gegebenen Verkehrsinfrastrukturkapazitäten nicht unmittelbar tangiert. Sofern die Erhebung von verkehrsbezogenen Abgaben für eine effizientere Allokation knapper Kapazitäten sorgt, könnte sogar eine bessere Erreichbarkeit der Teilräume resultieren. Inwieweit die Abwanderung von Personen und Unternehmen aus peripheren Gebieten dort zu einem mittel- bis langfristigen Abbau der Kapazitäten und damit zu einer verschlechterten Erreichbarkeit führen wird, ist nicht eindeutig abzusehen; es ist aber nicht auszuschließen. Das zweite Ziel der Verringerung von Verkehrsbelastungen und Vermeidung zusätzlichen Verkehrs wird in gesamtwirtschaftlicher Sicht aufgrund der Auswirkungen B und C tendenziell unterstützt, wenngleich die Verkehrsbelastung und damit die Erreichbarkeit in Ballungsgebieten möglicherweise zunimmt.

Übersicht 2
Betroffenheit raumordnungspolitischer Ziele durch Mobilitätsabgaben

Raumordnungsziel	Auswirkung A ¹	Auswirkung B ²	Auswirkung C ³
1	–	+	+
2	nb	+	+
3	nb	nb	+
5	+	+	+
6	+/-	+/-	+/-
7	–	–	–
8	+	+	+
9	–	+	–
12	+	+	+

¹ relativ stärkere Belastung peripherer Regionen

² Bedeutungsgewinn mittlerer Regionen

³ kompaktere räumliche Arbeitsteilung

– negative Wirkung auf Zielerreichung

– positive Wirkung auf Zielerreichung

+/- ambivalente Wirkung auf Zielerreichung

nb Ziel nicht betroffen durch jeweilige Wirkung

5 Zur Positionierung der Raumordnungspolitik – Fazit

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die von der Raumordnung verfolgten Umwelt- und Erreichbarkeitsziele durch eine Umstellung der Verkehrswegefinanzierung auf ein System von Nutzerentgelten entgegen ursprünglichen Vorstellungen sogar deutlich befördert werden. Ebenso stehen die zu erwartenden langfristigen raumstrukturellen Wirkungen von Nutzerentgelten im Einklang mit den aktuellen raumordnerischen Leitbildern. Als Konsequenz müsste sich die Raumordnungspolitik neben der bereits beschlossenen Einführung der entfernungsabhängigen Maut für schwere Lkw auch für eine adäquate Einführung von Nutzerentgelten für Pkw einsetzen – so wie es auch von der Pällmann-Kommission empfohlen wird.

Allein die Erfüllung des Ausgleichs- bzw. Verteilungsziels, das in der deutschen Raumordnungspolitik ein traditionell hohes Gewicht hat, wird durch die breite Einführung von Nutzerentgelten auf Bundesfernstraßen negativ betroffen. Wie sich diese Tatsache in der praktischen Debatte um die Wirkungen der Ökosteuer ausgewirkt hat, zeigt die Einführung der Entfernungspauschale: Als Kompensation zur überproportionalen Belastung peripherer Räume gefordert und umgesetzt, wird sie seitens der Raumordnungspolitik einhellig abgelehnt, da sie raumordnenden Zielen deutlich widerspricht und nicht zuletzt der Suburbanisierung weiteren Vorschub leistet. Vor diesem Bewertungshintergrund dürften die aufgezeigten – moderaten – Wirkungen der vorliegenden Vorschläge zu Nutzerentgelten im Kreise der Raumordnung nicht dazu führen, die Reformen aus ausgleichspolitischen Gründen abzulehnen. Dafür spricht zudem, dass die Raumordnungspolitik nicht mit geeigneten Instrumenten zur Erreichung des Ausgleichsziels ausgestattet ist.

Auf Basis der hier vorgelegten Ergebnisse ist der Raumordnungspolitik zu empfehlen, eine unterstützende Haltung im Reformprozess um neue Wege in der Infrastrukturfinanzierung einzunehmen. Schließlich stellen eine angemessene und von Haushaltsrisiken weitgehend unbelastete Infrastrukturversorgung, die Verbesserung regionaler Erreichbarkeiten und zu erwartende Umweltentlastungen wichtige Beiträge zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland dar. Zugleich werden der nachhaltigen Entwicklung verpflichtete Leitbilder der Raumordnung durch ein Finanzierungssystem systematisch unterstützt, das sich an den tatsächlichen Wegekosten und der Umweltbelastung jedes gefahrenen Kilometers orientiert. Zur Abschwächung der tendenziell negativen Auswirkungen von Nutzerentgelten auf das raumordnungspolitische Ausgleichsziel ist darauf hinzuwirken, dass die neuen Nutzerentgelte durch gezielte Entlastungen bei aktuellen Verkehrssteuern kompensiert werden.

Anmerkungen

* Dr. Claus-Friedrich Laaser ist Leiter der Forschungsgruppe „Verkehrswirtschaft“ in der Forschungsabteilung III „Raumwirtschaft“ im Institut für Weltwirtschaft, Kiel. Dr. Peter Jakubowski ist wissenschaftlicher Projektleiter im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.

(1)

Vgl. Kunert, U.; Link, H. (2001): Bundesverkehrswege: Neubau auf Kosten der Substanzerhaltung künftig nicht mehr vertretbar. In: DIW-Wochenbericht 42/01; im Internet: <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-42-1.html>; Laaser, C.-F.; Sichelschmidt, H. (2000): Möglichkeiten und Grenzen einer Privatfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur. In: Die Weltwirtschaft, H. 1, S. 117–143, hier S. 117 ff.; Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim BMVBW (2000): Straßeninfrastruktur: Wege zur marktkonformen Finanzierung. In: Internationales Verkehrswesen (52) 5, S. 186–190, hier S. 186

(2)

Die rechtliche Grundlage für die Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Maut im Jahr 2003 – das Gesetz zur Einführung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen mit schweren Nutzfahrzeugen (BGBl I, Nr. 23, S. 1234) – trat am 12. April 2002 in Kraft.

(3)

Vgl. zur theoretischen Fundierung schon Ewers, H.-J.; Rodi, H. (1995): Privatisierung der Bundesautobahnen. In: Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Bd. 134. Göttingen; sowie Ewers, H.-J. (1991): Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen – Zu einer auch ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen. In: Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, H. 26. Göttingen, S. 56 ff.

(4)

Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Schlußbericht, 5. September 2000. Berlin

(5)

Hintergrund dieses Vorschlags ist der Umstand, dass eine private Finanzierung in Deutschland nach dem zitierten Gesetz derzeit noch auf ausgewählte Typen von Infrastrukturprojekten beschränkt ist.

(6)

Vgl. Keppel, A.; Hinrichs, St. (2000): Betreibermodelle im Rahmen des FstrPrivFinG. In: Internationales Verkehrswesen (52) 6, S. 258–263

(7)

Vgl. Ewers, H.-J. (1991), a. a. O., S. 48 f.; Laaser, C.-F.; Sichelschmidt, H. (2000), a. a. O., S. 122 f.; Busch, B.; Kloes, H.-P. (1995): Potentialfaktor Infrastruktur: ökonomische Bedeutung und privatwirtschaftliches Engagement. In: Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln (Hrsg.): Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, 222 = 2/1995, S. 30

(8)

Vgl. hierzu auch BMVBW (2003 a): Pressemitteilung Nr. 034/03 vom 30. Januar 2003: Realisierungsstudien sind ein wichtiger Schritt bei der Umsetzung des Betreibermodells

(9)

Darstellung nach BMVBW (2002): www.bmvbw.de/Lkw-Maut-.720.htm

(10)

Das Gesetz ist am 12. April 2002 in Kraft getreten. Vgl. BGBl I, Nr. 23, S. 1234

(11)

Dies betrifft u. a. eine partielle Anrechnung der in Deutschland gezahlten Mineralölsteuer auf die Maut und eine Kfz-Steuer-Ab-senkung. Nach Verhandlungen mit dem Straßengüterverkehrsgewerbe war die Bundesregierung bereit, die Steuerbelastung im Lkw-Verkehr bei Einführung der Maut durch eine Verringerung der Mineralölsteuer und der Kfz-Steuer zu verringern; insgesamt waren hierfür 600 Mio. € vorgesehen. Weil diese Maßnahmen nicht unmittelbar in Kraft treten können, u. a. weil ihnen die EU zustimmen muss, wurde der Umweg über eine gegenüber den Plänen verringerte Maut gewählt (BMVBW (2002): www.bmvbw.de/Lkw-Maut-.720.htm). In der Tat hat die EU-Kommission gegen die Kompensation deutscher Spediteure Bedenken und ein beihilferechtliches Prüfungsverfahren angestrengt. Bis zu dessen Abschluss darf zwar die Mautregelung in Kraft treten, nicht aber die Kompensation, die rechtlich von der Maut zu trennen ist (BMVBW 2003c; www.bmvbw.de/Pressemitteilungen-.361.16313).

(12)

Vgl. hierzu und im Folgenden BMVBW (2003 c): „Bauen jetzt – Investitionen beschleunigen“, <http://www.bmvbw.de/Bauen-jetzt-.728.htm>

(13)

Vgl. BMVBW (2003 b): Betreibermodelle für die Bundesfernstraßen, im Internet unter: <http://www.bmvbw.de/Betreibermodelle-fuer-die-Bundesfernstrassen-.739.htm>. Zur räumlichen Verteilung der Projekte siehe Abbildung 1.

(14)

Vgl. Laaser, C.-F.; Kumkar, L. et al. (2003): Identifikation der Auswirkungen einer Verteuerung von Verkehrsleistungen durch gesamtwirtschaftlich motivierte Mobilitätsabgaben auf die räumlichen Produktions-, Warendistributions- und Siedlungsstrukturen; FOPS-Projekt 73.0312/2001, im Auftrag des BMVBW

(15)

Laaser, Kumkar et al. (2003) haben die Beispielregionen „Regierungsbezirk Darmstadt“ und „Schleswig-Holstein“ analysiert.

(16)

Basis der Berechnungen zum Güterverkehr war ein Simulationsmodell, das Erkenntnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Höhe der Transportkosten einer Region mit einer räumlichen Verflechtungsmatrix kombiniert, die aus Gravitationsmodellen abgeleitet wird.

(17)

Im motorisierten Individualverkehr sind die Berechnungen anhand eines regional nach Kreisen differenzierten Fahrleistungsdatensatzes durchgeführt worden.

(18)

Solange die erhobenen Abgaben noch keine Substitutionsprozesse in Form einer auf geringere Entfernung realisierten Arbeitsteilung auslösen, bleibt wegen des überall in etwa gleichen proportionalen Aufschlags auf die Transportkosten des Ausgangsfalls lediglich *das Verhältnis* der Transportkostenbelastungen zwischen peripheren und zentralen Regionen gleich.

(19)

Eine stärkere Belastung peripherer Regionen ließe sich dann ausmachen, wenn deren Anbindung an die wirtschaftlichen Zentren vorwiegend über Mautstraßen hergestellt würde, während das Straßennetz in zentralen Regionen haushaltsfinanziert bliebe. Dann würden die Bewohner der Peripherie ungleich stärker als die Bewohner der Zentren zur Finanzierung des Straßennetzes herangezogen werden – als Mautzahler und als Steuerzahler. Dieser Fall ist aber eher unwahrscheinlich: Das Erheben einer Maut ist ökonomisch dann angezeigt, wenn eine zunehmende Knappheit der Kapazitäten mit zunehmenden Staugrenzkosten eine pretiale Lenkung nahe legt. Derartige Knappheiten sind freilich im Straßennetz zentraler Regionen häufiger anzutreffen als auf peripheren Routen. Hinzu kommt ein praktisches Argument hinsichtlich einer privaten Finanzierung: Für ein Betreibermodell dürfte auf Strecken mit hohem Verkehrsaufkommen leichter ein privater Betreiber zu finden sein, was wiederum eher auf zentrale Streckenabschnitte zutrifft.

(20)

+ 0,8 bis 1,0 % (güterverkehrsrelevante Ökosteuer Stand 1999), +2,2 bis 2,5 % (Ökosteuer Stand 2000), +3,2 bis 3,5 % (Ökosteuer Stand 2001), +4,2 bis 4,7 % (Ökosteuer Stand 2002), jeweils kumulierter Anstieg gegenüber dem Basisfall

(21)

Die Angaben für die Ökosteuer 2001–2003 konnten nur grob hochgerechnet werden und sind deshalb nicht tabellarisch dargestellt worden. Bei den beiden entfernungsabhängigen Abgaben Ökosteuer und Lkw-Maut treten nur geringe regionale Unterschiede zwischen den für die jeweiligen Kreise geltenden *Zuschlagssätzen* auf. Die regionale Spanne bei der Lkw-Maut ist insofern etwas höher, als im Simulationsmodell unterstellt wurde, dass die Abgabe üblicherweise nur für den Verkehr über Kreisgrenzen hinweg anfällt, bei kreisinternen Transporten also eher das sekundäre Straßennetz genutzt wird. Die *absoluten Einkommenseffekte* sind in den peripheren Regionen aufgrund der knapp doppelt so hohen Basistransportkosten allerdings größer als in den zentralen.

(22)

Sie betragen zwischen 0,4 und 7 %. Das entspricht einem ungeachteten Durchschnitt der verkehrlichen Vorleistungen von 2 % und einem branchengewichteten von ca. 1,5 % am Produktionswert.

(23)

Gemessen anhand der Daten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes

(24)

Die unvollständige Überwälzbarkeit ist eine Folge des verstärkten Wettbewerbs durch ausländische Verkehrsunternehmen, die sich möglicherweise eher als deutsche Unternehmen durch Tanken jenseits der Grenzen der Ökosteuer entziehen könnten. Wo dies der Fall ist, entstehen den davon betroffenen Regionen entsprechend dem Marktanteil ausländischer Transportunternehmen deutlich geringere, im Extremfall sogar keine abgabenbedingten Zusatzbelastungen. Ein auf Verkehrsvermeidung zielender Lenkungseffekt der Abgabe wird dabei freilich verfehlt.

(25)

Der Begriff des Standortstresses geht zurück auf Ewers, H.-J. (1995): Der Weg der Vernunft in der Verkehrspolitik. In: Tourismusverband Seefeld (Hrsg.): Verkehrsforum Seefeld – Mobilität ohne Grenzen. Seefeld: Eigenverlag, S. 23–41. Er bezeichnet einen Zustand, in dem Erhöhungen von Standortkosten für die Wirtschaftssubjekte durchaus schon deutlich spürbar geworden sind, aber noch nicht zu den entsprechenden Anpassungsreaktionen geführt haben, weil diesen bei einer Standortveränderung erhebliche Anpassungskosten gegenüberstehen.

(26)

Kompensierend wirken in solchen Extremfällen transportkostenintensiver Industrien aber häufig geringere Transportentfernungen, die kürzer sind, als es in der Entfernungsmatrix des Gravitationsmodells unterstellt ist, die sich auf das Compositum mixtum Sozialprodukt bezieht.

(27)

In diesem Fall ist freilich von der vorgenommenen und oben erwähnten Relativierung der Belastungen durch die Ökosteuer an den verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zu abstrahieren.

(28)

Der direkte Kompensationsbetrag beläuft sich nur auf 600 Mio.€. Eine gewisse indirekte Kompensation ist allerdings in dem Umstand zu sehen, dass die Mauteinnahmen *zusätzlich* zu den ohnehin schon verplanten Mitteln für Zwecke des Verkehrsinfrastrukturausbaus verwendet werden sollen (BMVBW 2002).

(29)

Vor dem Hintergrund uneindeutiger Definitionen werden die Begriffe der Regionalpolitik und der Raumordnungspolitik im Folgenden synonym verwandt. Denn letztlich analysieren wir in diesem Beitrag die wirtschaftlichen Konsequenzen der Erhebung von verkehrsbezogenen Abgaben und die möglichen Zielkonflikte zwischen Raumordnung und eben diesen Abgaben mit ökonomischen Instrumenten.

(30)

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur dominiert eine auf Schneider (1968) und Giersch (1964) zurückgehende Definition eines Zielkatalogs der Raumordnungspolitik. Vgl. Schneider, H. K. (1968): Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik. In: H. K. Schneider (Hrsg.): Beiträge zur Regionalpolitik. Berlin; Giersch, H. (1964): Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. In: H. Jürgensen (Hrsg.): Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Göttingen

(31)

Vgl. z. B. Zimmermann (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. In: K. Schmidt (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 166, S. 51–67; Brösse, U. (1972): Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik. Berlin, S. 49 ff. Vgl. auch allgemein Fürst, D.; Klemmer, P.; Zimmermann, K. (1976): Regionale Wirtschaftspolitik. Tübingen, S. 91–113; Velsing, P.; Lienenkamp, R. (1996): Raumwirtschaftslehre. In H. W. Jenkis (Hrsg.): Raumordnung und Raumordnungspolitik. München, S. 36–45

(32)

Vgl. zu ergänzenden Zieldiskussionen Eckey, H.-F. (1978). Grundlagen der regionalen Strukturpolitik. Köln; Brösse, U. (1972), a.a.O., Giersch, H. (1964), a.a.O. und allgemein Fürst, D.; Klemmer, P.; Zimmermann, K. (1976), a.a.O.; Zimmermann, H. (1989): Finanzpolitik zwischen Wachstum und Verteilung – Erfahrungen seit 1948 und Folgerungen für die Zukunft. In: W. Fischer (Hrsg.): Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft. Berlin, und Zimmermann, H. (1999): Der europäische Wohlfahrtsstaat zwischen Wachstum und Verteilung. In: K.-D. Henke (Hrsg.): Öffentliche Finanzen zwischen Wachstum und Verteilung. Baden-Baden

(33)

Auf Alfred Marshall zurückzuführen ist eine inhaltlich weitgehend deckungsgleiche Unterscheidung der raumdifferenzierenden Faktoren in gepoolte Arbeitsmärkte, Versorgung mit nicht-handelbaren Zwischenprodukten und Wissensexternalitäten.

(34)

Wozu noch die generellen Bedenken gegenüber staatlichen Wirtschaftslenkungsmaßnahmen kommen, die in Informations- und Anreizrestriktionen der staatlichen Entscheidungsträger begründet liegen.

(35)

Boldrin, M.; Canova, F. (2001): Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. In: Economic Policy: a European Forum, April 2001, S. 207–245, hier S. 215

(36)

In der Fassung von 1998

(37)

Die einzelnen Ziele entsprechen den Grundsätzen der Raumordnung, sie werden in der in § 2 ROG vorgegebenen Reihenfolge erörtert. Die Auswirkungen auf die Ziele 4, 10 und 11 sind – wenn überhaupt – nur mittelbarer Natur und werden daher nicht näher diskutiert.

Dr. Claus-Friedrich Laaser
Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel
E-Mail: cflaaser@ifw.uni-kiel.de

Dr. Peter Jakubowski
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn
E-Mail: peter.jakubowski@bbr.bund.de