

# **Mehr Verkehr auf die Schiene**

**Verbesserung der Rahmenbedingungen  
für die deutschen und europäischen Bahnen**

**Dieter Reihlen**

**Mehr Verkehr auf die Schiene  
Verbesserung der Rahmenbedingungen für die deutschen  
und europäischen Bahnen**

Autor: Dipl. Kfm. Dieter Reihlen  
Unternehmensberater  
Bergisch-Gladbach  
Redaktion: Josef Schneider, Matthias Wiegner  
Textsatz: L<sup>A</sup>T<sub>E</sub>X 2<sub>ε</sub>  
Herausgeber: PRO BAHN e.V.  
Schwanthalerstr. 74  
80 336 München  
[www.pro-bahn.de](http://www.pro-bahn.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Nationale Maßnahmen</b>	<b>3</b>
2.1	Senkung der Dieselölsteuer im Schienenverkehr . . . . .	3
2.2	Senkung der Mehrwertsteuer im Schienenpersonenfernverkehr .	4
2.3	Einschränkung der steuerfreien Kilometerpauschale . . . . .	6
2.4	Straßengebühren . . . . .	6
<b>3</b>	<b>Maßnahmen in Abstimmung mit der EU</b>	<b>7</b>
3.1	Erhöhung der EU-Mineralölmindeststeuern für Benzin und Dieselöl im Straßenverkehr . . . . .	7
3.2	Europäische Autobahnggebühren . . . . .	9
3.3	Besteuerung von Fahrzeugen aus ost- und südeuropäischen Ländern . . . . .	13
3.4	Steuerliche Auswirkungen . . . . .	13
3.5	Belastung der Luftfahrt mit Mehrwert- und Mineralölsteuer .	14
<b>4</b>	<b>Umsetzung in die Praxis</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Schluß und Zusammenfassung</b>	<b>16</b>
	<b>Kurzfassung</b>	<b>18</b>
	<b>Literaturnachweise</b>	<b>19</b>

# 1 Einführung

Ziel deutscher Verkehrspolitik in Bund und Ländern, wie auch aller im Bundestag vertretenen Parteien ist es, den Anteil von Schiene und Binnenschifffahrt am gesamten Verkehrsaufkommen zu erhöhen. Der Bundesverkehrswegeplan spiegelt diese Zielsetzungen und Erwartungen wieder [a].

Mit der Bahnreform von 1994 und der damit verbundenen „Regionalisierung“ des Schienennahverkehrs wurde die Position der Bahn wesentlich verbessert. Die Erhöhung der Mineralölsteuern Anfang 1994 (Benzin 16 Pfg., Diesel 7 Pfg/Ltr) führen in der Wirkung zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition der Bahn [b].

Auch die EU verfolgt mit der Öffnung der Schienennetze für Dritte und ehrgeizigen Schieneninfrastrukturprojekten Vorhaben mit gleicher Zielrichtung [c].

In Deutschland hat sich der Anteil der Eisenbahnen am Personenverkehr seit Jahren bei 7% stabilisiert. Im Güterverkehr ist der Anteil der Bahn seit der Wiedervereinigung von 20% weiter auf 16% gefallen [b]. Die Umsetzung politischer Zielvorstellungen braucht einen Zeitrahmen, eine Erfolgskontrolle und eine damit verbundene Korrektur der Ziele und der eingesetzten Mittel. Das angestrebte Ziel, „mehr Verkehr auf die Schiene“, ist politisch unbestritten. Die Ressourcen-, Umwelt- und Klimaprobleme, die für eine Stärkung der Schiene sprechen, sind eher noch konkreter und dringlicher geworden [d]. Kostentlastung, höhere Arbeitsproduktivität, bessere Bahninfrastruktur, bessere Einbindung in das Gesamtsystem Verkehr und der Abbau von externen Kosten und Wegekostensubventionen, besonders beim konkurrierenden Straßengüterverkehr, sind die wesentlichen Ansatzpunkte für eine Stärkung der Bahn.

## 2 Nationale Maßnahmen

### 2.1 Senkung der Dieselölsteuer im Schienenverkehr

Deutschland ist das einzige Land in der EU, das Mineralölsteuer im Schienenverkehr in gleicher Höhe erhebt wie im Straßenverkehr. Die Mehrzahl unserer EU-Nachbarn erhebt gar keine Mineralölsteuer für den dieselgetriebenen Schienenverkehr. Einzelne Länder wie Frankreich, Finnland und Norwegen erheben Steuern zwischen 4 und 16 Pfg/Ltr, andere wie Schweden erheben eine abgasabhängige Steuer von 4 bis 21 Pfg/Ltr. Deutschland erhebt mit 62 Pfg/Ltr Mineralölsteuer den weitaus höchsten Satz. Diese Belastung sollte

zurückgenommen werden auf das steuerliche Maß, mit dem Heizöl und Erdgas einer Sondersteuer in Deutschland unterliegen, d.h. auf 8 Pfg/Ltr. Die Verwendung abgasarmer Dieseloile und die zulässigen Grenzwerte im Schienenverkehr sollten über das Ordnungsrecht, nicht über die Steuer, geregelt werden. Der Steuerausfall würde etwa 500 Mio. DM jährlich betragen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer im Straßenverkehr um 1 Pfg/Ltr. würde etwa 700 Mio. DM p.A. an Steuereinnahmen erbringen [e].

## **2.2 Senkung der Mehrwertsteuer im Schienenpersonenfernverkehr**

Deutschland ist auch das einzige Land in der EU, das den Schienenpersonenverkehr mit unterschiedlichen Mehrwertsteuersätzen belastet. Für Ziele in einer Entfernung über 50 km beträgt der deutsche Mehrwertsteuersatz 16%, darunter 7%. Großbritannien, Irland und Dänemark lassen den Bahnverkehr frei von der Mehrwertsteuer, Schweden erhebt mit einem ermäßigten Satz von 12% nach Deutschland den höchsten Satz. Deutschland sollte den Mehrwertsteuersatz im Fernverkehr auf den ermäßigten Satz von 7% zurücknehmen. Die Besteuerung würde damit vergleichbar mit der unserer direkten Nachbarn, die zwischen 5,5% in Frankreich, 6% in den Beneluxländern und 6,5% in der Schweiz liegt. Der Steuerausfall würde um 700 Mio. DM p.A. betragen.

Zur Finanzierung wäre zum Beispiel eine Erhöhung der Mehrwertsteuer für Leitungswasser von derzeit 7% auf 16% denkbar. Diese Maßnahme würde über eine Milliarde DM an Mehreinnahmen bringen und ein umweltpolitisch falsches Signal korrigieren.

Als derzeitiger Alleineigentümer könnte der Bund von der DB AG die Weitergabe der MwSt-Senkung an die Fahrgäste verlangen. Daraus ergebe sich eine Preissenkung von 9% im Fernverkehr für alle Privatreisen (bei Geschäftsreisen wird die Mehrwertsteuer als Vorsteuer angerechnet). Mit den beiden Kostentlastungen, Mehrwertsteuer und Dieselsteuer, die bei unseren Nachbarn seit langem bestehen, könnte die Ertragsrechnung der Bahn kurzfristig um über 1 Milliarde DM p.A. verbessert werden, siehe auch Tabelle I. Eine Tarifsenkung im Personenverkehr hätte eine enorme Werbe- und Signalwirkung.

Nach den derzeitigen Plänen ist die Privatisierung der Bahn nicht vor dem Jahr 2002 vorgesehen [f]. Das Ziel, die Bahn attraktiv und profitabel zu machen, braucht den Zeitdruck im Nacken mit Zwischenzielen für das Unternehmen, wie für die politisch durchzusetzenden Rahmenbedingungen. Bei einem Eigenkapital von 16,5 Milliarden DM wird der Privatisierungserlös eine für den Bundeshaushalt. wichtige Größe [g]. Dafür aber müssen besonders

die äußeren Rahmenbedingungen feststehen, die das langfristige Ertragspotential und damit den Wert der DB AG wesentlich bestimmen.

<b>Tabelle I</b>					
<b>Mineralölsteuer und Mehrwertbesteuerung der öffentlichen Personenverkehre im Schienen- und Flugverkehr der EU-Länder</b>					
Land	Mineralölsteuer		Mehrwertsteuer		
	Schiene	Inland-Flug <sup>1</sup> in Pfg/Ltr	Schiene	Inland-Flug <sup>1</sup> in %	Normalsatz
Deutschland derzeit	62	0 <sup>4</sup>	7/16 <sup>5</sup>	16	16
Vorschlag	8	<sup>2</sup>	7	<sup>3</sup>	
Dänemark	0	0	0	0	25
Schweden	4-21	0	12	12	25
Finnland	8	0	6	6	22
Norwegen	4	0			23
Niederlande	0	0	6	6	17,5
Belgien	0	0	6	6	21
Luxemburg	0	0	6	–	15
Frankreich	16	0	5,5	5,5	20,6
Italien	0	0	10	10	20
Spanien	0	0	7	7	16
Portugal			5	5	17
Griechenland					18
Großbritannien	6-9	0	0	0	17,5
Irland			0	0	21
Österreich	0	0	10	10	20
(Schweiz)	0	0	10	10	20

Quelle: EU-Kommission, UIC

1) Grenzüberschreitende Flüge unterliegen in allen EU-Ländern weder der Mineralölsteuer noch der Mehrwertsteuer.

2) es ist eine einheitliche Steuer für Inland und EU in Höhe einer gemeinsamen Heizöl- und Erdgasbesteuerung anzustreben

3) im Zuge der Harmonisierungsbestrebungen wird sich eine europaweit einheitliche Mehrwertsteuer ergeben

4) Privatflüge unterliegen 0,98 DM/Ltr Mineralölsteuer entsprechend Pkw mit Benzinmotor

5) 16% für Fahrstrecken über 50 km.

## 2.3 Einschränkung der steuerfreien Kilometerpauschale

In vielen westlichen Ländern, besonders in Großbritannien und in den USA, ist die Kilometerpauschale als Steuerfreibetrag für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstätte völlig unbekannt. Die Wahl des Wohnortes gilt als eine private Entscheidung, die der privaten Lebensführung zugerechnet wird. Auch in Deutschland macht es, bei einer Tendenz zu niedrigen Eingangssätzen bei Lohn- und Einkommensteuern, noch weniger Sinn als früher, praktisch jedem Autobesitzer einen individuell zu errechnenden Freibetrag zuzuerkennen. Die Fahrkosten bis zu etwa 20 km Entfernung sollten eine zumutbare Belastung sein, die der Betroffene ohne staatliche Unterstützung selbst aufbringt. Zur Förderung der Arbeitsplatzmobilität sollte der Staat die Überbrückung größerer Entfernungen weiter unterstützen, allerdings zeitlich begrenzen, z.B. auf 24 Monate, wenn kein Wechsel des Arbeitgebers vorliegt. Die Kilometerpauschale oberhalb 20 km sollte einheitlich, d.h. verkehrsmittelunabhängig und nur noch entfernungsabhängig festgesetzt werden. Als Höhe werden ca. 40 Pfg/km (statt derzeit 70 Pfg/km) vorgeschlagen.

## 2.4 Straßengebühren

Streckenbezogene Autobahngebühren haben den Nachteil, daß sie den Fernverkehr verteuern, ohne in gleicher Weise den automobilen Nahverkehr der Ballungsräume zu belasten. Streckenbezogene Autobahngebühren schaffen einen Anreiz auf gebührenfreie, nachgeordnete Straßen in Stadt und Land auszuweichen. Sie sind für unser dicht besiedeltes Land kein sinnvoller Lösungsansatz. Allgemeine Mineralölsteuererhöhungen vermeiden die erwähnten Probleme.

Für unsere Metropolen und für andere große Ballungsräume wären elektronisch erhebbare Straßengebühren ein interessantes, neues Instrument, um den übermäßigen innerstädtischen Pkw Verkehr einschränken und verlagern zu können. In Skandinavien und in Übersee gibt es eine Reihe entsprechender Beispiele. Hierbei ist Spielraum und die Erprobung neuer Ideen und Techniken nötig. Vorrangig geht es für die Städte hier um die Verringerung der Pkw-Umläufe in den Berufs- und Ausbildungsverkehren. Das ist u.a. durch Anreize für eine höhere Auslastung der Pkw in den kritischen Spitzenverkehrszeiten, Verlagerung von Verkehren zu Bussen und Bahnen und eine größere Umzugsmobilität erreichbar.

Eine z.B. zwischen 7 und 9 Uhr, alleine auf stadteinwärts fahrende Pkw, auf wenigen Haupteinfallsstraßen erhobene Gebühr, die wiederum nur Pkw erfaßt, die mit nur einer Person besetzt sind und alleine auf Pkw mit Kennzeichen

der betreffenden Stadt und der angrenzenden Umlandkreise beschränkt ist, wäre ein Modell. Es würde der, bis zum Überdruß geführten Diskussion um elektronische Erhebungstechniken auf Autobahnen ganz neue Antriebe verleihen.

Bevor städtische Straßengebühren erhoben werden, muß die Einschränkung der steuerfreien Kilometerpauschale erfolgt sein. In der Vorbereitungsphase städtischer Straßengebühren muß auch die Attraktivität der öffentlichen Verkehre systematisch verbessert werden, d.h. Ausdehnung von Job- und Semestertickets, Ausbau der Schnittstellen zu Bahnen und Bussen (Park + Ride, Bike + Ride, Linienführungen, Haltestellen, technische Ausstattung der Verkehrsbetriebe, Vorrangschaltungen u.a.). Die Defizite der Verkehrsbetriebe werden durch zusätzliche Verkehre in den Verkehrsspitzenzeiten eher weiter ansteigen und einen Ausgleich, z.B. aus den Straßengebühreneinnahmen, erfordern.

## **3 Maßnahmen in Abstimmung mit der EU**

### **3.1 Erhöhung der EU-Mineralölmindeststeuern für Benzin und Dieselöl im Straßenverkehr**

Im Wettbewerb Straße/Schiene spielt die steuerliche Belastung der Kraftfahrzeugkraftstoffe eine wichtige Rolle. Beim privaten Pkw geht der Benzinpreis mit etwa 30% in die Gesamtkosten pro Kilometer ein [h]. Beim gewerblichen Lkw trägt der Dieselpreis mit weniger als 10% zu den Gesamtkosten pro Kilometer bei, bedingt durch die hohen anfallenden Personalkosten [i]. In der EU liegt Deutschland in der Mineralölbesteuerung bei Benzin wie bei Diesel im Mittelfeld. Zu den Ländern mit hohen Mineralölsteuern gehören Großbritannien, Frankreich und Italien, ferner Norwegen, Schweden und Finnland. Niedrig besteuert werden Kraftstoffe in den ärmeren Ländern der Union wie Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, aber auch in Transitländern wie Luxemburg, Dänemark, Österreich und weniger ausgeprägt in Belgien. Die EU-weite Angleichung der Kraftstoffbesteuerung ist für den Straßengüterfernverkehr wegen seiner großen Mobilität quer durch ganz Europa besonders dringend. Da Personen- wie Güterverkehre über die wahlweise Verwendung findenden Kraftstoffe Benzin und Dieselöl eng verknüpft sind, betrifft die EU-weite Angleichung auch möglichst gleich hohe Mineralölsteuersätze für Dieselöl und Benzin. Die seit 1992 unveränderten EU-Mineralöl-Mindeststeuern liegen bei 57 Pfg/Ltr für Benzin und 49 Pfg/Ltr für Dieselöl. 1992 hatten die meisten EU-Länder aus unterschiedlichen Motiven niedrigere Steuern auf Dieselöl als auf Benzin. Auf dieser Basis wurden auch die EU-Mindeststeuern unterschiedlich hoch festgesetzt, siehe Tabelle IV.

Eine solche Differenzierung zugunsten des Straßengüterverkehrs, eine Subventionierung von Dieselöl gegenüber Benzin, ist nicht wünschenswert. Sie stellt die tatsächlichen Kostenrelationen zwischen Pkw und Lkw auf den Kopf. Wegekostenvergleiche zeigen seit Jahrzehnten eine Kostenüberdeckung für Pkw und eine erhebliche Kostenunterdeckungen für Lkw, die mit steigender Nutzlast steil ansteigen [k], wie Tabelle II zeigt.

<b>Tabelle II</b>		
<b>Wegekostendeckungsgrad für die Straßen in 1991</b>		
<b>(alte Bundesländer)</b>		
Inländische Fahrzeuge	alle Straßen	nur Autobahnen
	in %	
Pkw	171,8	327,3
Nutzfahrzeuge	66,3	92,8
davon über 38 t	49,2	74,6
alle Fahrzeuge	117,9	191,0

*Quelle: Wegekostenanalyse des DIW im Auftrage des BVM 12/1992*

Neben 3,1 Millionen Nutzfahrzeugen sind in Deutschland 5,6 Millionen von insgesamt 41,4 Millionen Pkw mit Dieselmotor ausgerüstet. Die niedrige Mineralölsteuer auf Dieselöl wird bei uns für den Pkw Bereich pauschal über eine höhere Kfz-Steuer ausgeglichen, auf der Basis einer Jahresfahrleistung von 15.000 - 20.000 km. Liegt die Jahresfahrleistung wesentlich höher, wie bei den beruflichen „Vielfahrern“, entstehen hohe „Windfall Profits“. Umgekehrt sind Diesel-Pkw für „Wenigfahrer“, besonders als Zweitwagen, in der Regel wirtschaftlich unattraktiv.

Deutschland hatte bis 1981 eine etwa gleich hohe Besteuerung von Benzin und Dieselöl. Großbritannien hat die höchsten Mineralölsteuern in der EU. Dieselöl wird mit 1,34 DM/Ltr um 2% höher als Benzin besteuert. Die Schweiz besteuert Dieselöl als Treibstoff der Nutzfahrzeuge mit 0,93 DM/Ltr um 6% höher als Benzin. Alle anderen Nachbarländer besteuern Diesel niedriger als Benzin. In Deutschland wird bleifreies Benzin mit 0,98 DM/Ltr, Dieselöl mit nur 62 Pfg/Ltr besteuert. Deutschland sollte auf eine gleich hohe EU-weite Benzin- und Dieselölmindeststeuer drängen, worauf Prof. Hansmeyer, Köln, schon 1994 in seinem Gutachten zu einer umweltorientierten Steuerreform hinwies [1]. In Deutschland werden betriebswirtschaftlich kalkulierte Straßenkosten seit Jahrzehnten, im Auftrag des BVM, umfassend ermittelt

(vergl. Tabelle III). Sie zeigen ein in Straßen investiertes Vermögen mit einem Gegenwartswert um 820 Milliarden DM. Wird dieser Wert verzinst, anteilig abgeschrieben und um die Kosten für Unterhaltung, Betrieb und Verwaltung incl. Verkehrspolizei ergänzt, ergeben sich betriebswirtschaftlich kalkulierte „Wegekosten“ etwa in Höhe der Sonderabgaben des gesamten Straßenverkehrs. Einen Beitrag zu den „externen Kosten“, von den Kosten der Luft- und Lärmbelastung bis hin zu Kosten aus Verkehrsunfällen, die nicht aus Kfz-Versicherungen gedeckt sind, entsteht aus den Abgaben des Straßenverkehrs nicht.

<b>Tabelle III</b>	
<b>Kosten und Finanzierung des Straßenverkehrs in Deutschland 1994</b>	
<b>(in Mrd. DM)</b>	
<b>Ausgaben</b>	
laufende Ausgaben aller Gebietskörperschaften für das Straßenwesen	ca. 37,5
Wegekosten, inkl. Zinsen nach betriebswirtschaftlicher Kalkulation	ca. 62,7
von der Allgemeinheit getragene externe Kosten	ca. 70,0
<b>Einnahmen</b>	
Sonderabgaben des Straßenverkehrs (Mineralöl- und Kfz-Steuer)	ca. 68,8

*Bericht des Umweltbundesamtes 1995, s.S. 375 ff.*

### 3.2 Europäische Autobahngebühren

Die Subventionierung des Straßengüterverkehrs, mit Schwergewicht beim Straßengüterfern- und Schwerlastverkehr, ist ein Krebsübel deutscher und europäischer Verkehrspolitik. Die gleichzeitige Subventionierung aller großen Verkehrsträger ist eine Verschwendung an wirtschaftlichem Potential und ein künstliches Anheizen der Nachfrage nach Transportleistungen. Der Subventionsabbau muß im schnell wachsenden, dominierenden Straßengüterverkehr beginnen.

Hierzu muß neben die Erhöhung der Dieselsteuer eine höhere Besteuerung des Schwerlastverkehrs treten. Seit Jahren verfolgt Deutschland in der EU die Erhöhung der bestehenden pauschalen Autobahngebühren für Lkw über 12 t von derzeit 2.500/1.500 DM auf 7.500/4.500 DM pro Jahr. Eine von den Niederlanden vorgeschlagene Erhöhung dieser Gebühr, begrenzt auf Altfahrzeuge mit höherem Schadstoffausstoß scheiterte 1998 an der damaligen deutschen Bundesregierung, weil die Erhöhung zu gering sei, und an Finnland, das die Erhöhung zu hoch fand. Finnland hat nur wenige Autobahnen

im Süden des Landes. Zur Vermeidung dieser Probleme, wie der Verkehrsverlagerungen in das nachgeordnete Straßennetz sollte erwogen werden, die „Autobahngebühr“ zu einer Fernstraßen- oder einer allgemeinen „Straßenbenutzungsgebühr“ im Schwerlastverkehr zu erweitern. Finnland hat heute schon, nach Großbritannien, die höchsten Kfz-Steuern für Lkw in der EU. Die gemeinsame Autobahngebühr der Benelux-Länder, Deutschlands, Dänemarks und Schwedens bedeutet für Skandinavien eine neue Grenze zu Finnland und Norwegen. Die EU muß hier Lösungen erarbeiten, die auch die Kfz-Steuer als gleichgerichtete Steuer einbezieht, um beiden Ländern den Beitritt zum Regionalverbund zu ermöglichen. Trotz Paß- und Tunnelgebühren sollten auch für Österreich Beitrittsmöglichkeiten zum Regionalverbund gesucht werden. Nur wenn es wenige Nahtstellen zwischen den Ländern des Regionalverbundes und den übrigen EU-Ländern gibt, sind wesentlich höhere Gebühren denkbar, die wiederum Sonderlösungen für den Nachbarschaftsverkehr an den verbleibenden Nahtstellen ermöglichen würden. Eine wesentliche Erhöhung der Autobahngebühren hängt auch davon ab, in welchem Umfang Deutschland die Zahlung von Transitgebühren für den Schwerlastverkehr von seinen EU-Nachbarn erwartet. Die Transitsituation ohne Entgelt gilt derzeit besonders auch für Belgien und Dänemark in gleicher Weise wie für Deutschland.

Diese Überlegungen werden noch erschwert durch die erklärte Absicht Deutschlands, die derzeitige Autobahnpauschalgebühr ab etwa dem Jahr 2001 durch eine landesweite, möglichst europäische, streckenbezogene Autobahngebühr mit elektronischer Erfassung abzulösen, sobald eine zuverlässige technische Lösung vorliegt. Ein solches Gebührenmodell ist eine Illusion. Es wäre mit einem hohen, jahrelangen Investitionsaufwand für ein kleines Segment des Autobahnverkehrs belastet und kostenmäßig nur vertretbar, wenn alle Verkehre eines Autobahnabschnitts einbezogen würden. Auch die Steuerung der Verkehrsdichte auf Autobahnen über variable Gebühren mit dem Überlaufventil über Bundes- und andere nachgeordnete Straßen ist für Kommunen und Länder ein absurder Gedanke. Herr Jarzembowski, CDU-Sprecher im europäischen Parlament, schreibt hierzu in „Weichenstellung für das 21. Jahrhundert“: „...es ist fraglich, ob die mit der Einführung des road-pricing verbundenen Kosten für den Staat und die Wirtschaft in einem vernünftigen Verhältnis zu dem Nutzen stehen“ [m].

Wie in Deutschland, ist in Frankreich und Italien das Autobahnnetz weitgehend fertiggestellt. Auch für diese Länder stellt sich die Frage, ob landesweite Autobahngebühren, die alleine einen Finanzierungszweck verfolgen und selbst Ursache vieler Staus sind, noch zeitgemäß sind. Beide Länder könnten, ohne Einnahmeverlust, die streckenbezogenen Autobahngebühren für Lkw aufgeben, zum selben Zeitpunkt zu dem die Dieselsteuer auf das Niveau der Benzinsteuern angehoben würde. Auch eine Umlage bestehender Auto-

bahngebühren für Pkw auf die Kraftstoffsteuern ist sinnvoll, um die höheren Abgaben im Fernverkehr auch für die Verkehre in den Ballungsräumen zu erzielen. Die Vorteile gebührenfreier, statt streckenbezogen - gebührenbelasteter Autobahnen sind bei allgemeiner Anhebung der Mineralölsteuern offensichtlich [n].

### **Hinweise zu Tabelle IV (siehe nächste Seite)**

*Quellen: EU-Kommission 12.11.1998, Umrechnungskurs 1 Ecu = 1,9774 DM  
Kfz-Steuern: Tax Guide ACEA, Basis Ford Mondeo 1,8l, 85 kW*

*Lkw-Steuern: ASTAG Schweiz, Universität Wien*

*1) Gemeinsame einheitliche Autobahnjahresgebühr für Lkw über 12 to im Regionalverbund der Länder Benelux, Deutschland, Dänemark und Schweden. 1.500 DM für 2 und 3-Achser, darüber 2.500 DM, Ratsbeschluß von 1993.*

*2) Österreich und die Schweiz erheben eigene nationale Autobahngebühren für Pkw. Für Lkw erhebt Österreich eine Autobahn- und Schnellstraßengebühr und zusätzlich für Pkw und Lkw Gebühren für wichtige Paß- und Tunnelstrecken. Die Schweiz erhebt für die großen Paß- und Tunnelstrecken keine zusätzliche Gebühr. Für Lkw erhebt die Schweiz eine Schwerverkehrsabgabe von 4.000 sfr bei 28 t Gesamtgewicht, unabhängig von der Art der benutzten Straße. Das Lkw-Gesamtgewicht incl. Anhänger ist zur Zeit auf 28 t begrenzt, wird aber im Zuge von Verträgen mit der EU an die dortigen Regelungen angeglichen. Gleichzeitig wird dann eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe eingeführt. Die Festlegung der KFZ-Steuer ist Sache der schweizer Kantone, Referenzwert ist Zürich mit 3.210 sfr. Umrechnungskurs 1 sfr = 1,24 DM.*

*3) S = streckenbezogene Autobahngebührensyste. Die Gebühren pro km sind unterschiedlich. 10 Pf/km bis 30 Pf/km sind in Frankreich für schwere Lkw häufig. Die Autobahngebühren in Italien sind in der Regel niedriger, in Spanien höher als in Frankreich. In Frankreich sind ca. 28% des Netzes gebührenfrei, insbesondere in Ballungsräumen, ferner in der Bretagne.*

*4) schadstoffabhängig nach den jeweils eingehaltenen EURO-Normen, Lkw-Steuer auch lärmabhängig.*

*5) Kanton Bern, nach Kantonen unterschiedlich.*

*6) Norwegen Quelle: Oslo Tolldistrikt. Benzinsteuer incl. 22 Pf. CO<sub>2</sub>-Abgabe, Dieselsteuer incl. 11 Pf. CO<sub>2</sub>-Abgabe. Kfz-Steuer 40 t Lkw bei 4 Achsen.*

Gelingt europäisch die Angleichung der Mineralölsteuer für Dieselöl an die höhere Benzinsteuer und eine höhere Sonderbelastung des Schwerlastverkehrs, wäre ein elektronisches Vergütungssystem für die nächtliche Nutzung

Tabelle IV Besteuerung des Straßenverkehrs in der EU						
	Mineralölsteuer		Lkw: 40 t Lastzug		Pkw: Ford 1.8 l, Benzin	
	Benzin (bafrei) Diesel	DM/Ltr	Kfz-Steuer Autobahngeld	DM/Jahr	Kfz-Steuer Autobahngeld	DM/Jahr
				2.500 <sup>1</sup>		%
Ratbeschluß 19.10.1992	0,57	0,49	1.344		--	15,0
EU-Vorschlag 1997	0,83	0,61				
Vorschlag 1999	1,00	1,00				
Vorschlag 2001	1,10	1,10				
<b>Steuern 1999</b>						
Deutschland (Euro 0) (Euro I) (Euro II) (Euro III)	0,98	0,62	5.500 3.679 2.500	2.500 2.500 2.500	749 <sup>4</sup> 238 216 0-180	-- -- -- --
Dänemark	0,88	0,60	2.390	2.500	924	--
Schweden	1,01	0,61	4.975	2.500	156	--
Finnland	1,10	0,60	6.399	--	839	--
Norwegen <sup>6</sup>	1,23	0,95	3.755	--	466	--
Niederlande	1,12	0,66	1.993	2.500	706	--
Belgien	1,11	0,57	1.805	2.500	422	--
Luxemburg	0,68	0,49	1.496	2.500	144	--
Frankreich	1,15	0,73	1.511	S <sup>3</sup>	155	S
Italien	1,04	0,76	1.365	S	233	S
Spanien	0,72	0,52	891	S	187	S
Portugal	0,97	0,55	670	S	176	S
Griechenland	0,65	0,48		S		S
Großbrit.	1,31	1,34	7.872 (38 t)	--	301	--
Irland	0,76	0,66	3.773	--	662	--
Österreich <sup>2</sup>	0,81	0,57	5.424	2.370	520	80
Schweiz <sup>2</sup>	0,88	0,93	3.980 (28 t)	4.960	750 <sup>5</sup>	50
						12,0/15,0
						20,6
						20,0
						16,0
						17,0
						18,0
						17,5
						21,0
						20,0
						6,5

kritischer Autobahnabschnitte zur besseren Auslastung von Straßenkapazitäten denkbar. Ein solches „Bonussystem“ käme ohne die Nachteile des „road-pricing“ mit seiner lückenlosen Teilnahme und Strafverfolgung aus. Es könnte Lkw- und Pkw-Verkehre umfassen, soweit sie entsprechend ausgerüstet sind. Das System würde auf wenige kritische Teile des Netzes beschränkt bleiben und nur dort Anwendung finden, wo erhebliche Verkehrsverlagerungen in die Nachtstunden erreichbar und erwünscht sind. Hier sind insbesondere auch die Interessen lärmgeplagter Autobahnanlieger zu berücksichtigen.

### **3.3 Besteuerung von Fahrzeugen aus ost- und südeuropäischen Ländern**

Offen ist schließlich, ob Lkw wie Pkw aus Drittländern, vornehmlich aus Osteuropa und Nordafrika, ihren jeweiligen Tankinhalt und Reservemengen ohne Nachbesteuerung weiter in die EU einführen sollen und dürfen. In den Ländern an den östlichen Außengrenzen der Union besteht der Wunsch, die Freimengen niedrig festzulegen und den überschießenden Kraftstoff nachzubesteuern, soweit die Besteuerung im Herkunftsland z.B. 80% der eigenen Mineralölsteuer oder einer angemessenen europäischen Mindeststeuer unterschreitet. Auch hierfür und für die Beitrittsverhandlungen mit unseren östlichen Nachbarn muß die EU sich intern bald auf eine gemeinsame Verkehrspolitik einigen.

### **3.4 Steuerliche Auswirkungen**

Die steuerlichen Auswirkungen einer Erhöhung der Benzinsteuern um 12 Pfg/Ltr von 0,98 auf 1,10 DM/Ltr würde nur den Ausgleich der seit der letzten Mineralölsteuererhöhung von 1994 eingetretenen Inflation bedeuten. Die Angleichung der Dieselsteuer an die höhere Benzinsteuern würde 48 Pfg/Ltr von jetzt 0,62 auf 1,10 DM/Ltr betragen. Sie bedeutet einen Abbau bestehender Subventionen. Selbst die resultierende Erhöhung der Straßentransportkosten um 4% würde die Marktposition des ständig wachsenden Lkw-Anteils am Güterverkehrsmarkt nur marginal tangieren, wenn sie überhaupt in einem Schritt käme. Eine solche Erhöhung wäre indiskutabel, wenn sie nicht zeitgleich die Wettbewerber in den Nachbarstaaten in gleicher Weise betreffen würde. Dabei sind Sonderregelungen für einzelne, ärmere Länder am Rande der Union denkbar. Für Diesel-Pkw müßte der derzeitige „Dieselzuschlag“ zur Kfz-Steuer entfallen. Die Mindereinnahmen der Länder müßten zwischen Bund und Ländern oder in einer Kfz-Steuererhöhung in einer Größenordnung von ca. 50 DM pro Pkw für alle Pkw ausgeglichen werden. Die Steuerermehrungen aus diesen Änderungen wären etwa 5 Milliarden DM an Benzinsteuern

ern, 12.8 Milliarden DM an Dieselsteuern, ferner Kfz- und Mehrwertsteuer zusammen über 20 Milliarden DM p.A.. Der Benzinpreis würde um etwa 9%, der Dieselpreis um etwa 40% steigen. Der Pkw-Kilometer würde dadurch um etwa 2,7%, die Kilometerkosten des Straßengüterverkehrs um etwa 4% ansteigen. Eine Angleichung der Besteuerung des Straßengüterverkehrs innerhalb der EU ist eine vordringliche Aufgabe des Verkehrs- und Finanzministeriums seit Eintritt in den gemeinsamen Binnenmarkt 1993. Ohne den vordringlichen Abbau der Subventionen an den Straßengüterverkehr zunächst im Bereich der Wegekosten ist eine Verkehrsverlagerung zur Bahn nur mit neuen Subventionen an die Bahn zu erreichen, so wie das heute wieder in großem Umfang für den Kombiverkehr erfolgt. Die vorgeschlagenen Kraftstoffhöhungen im konkurrierenden Straßenverkehr würden der Bahn einen Umsatzzuwachs in der Größenordnung von ca. 800 Mio. DM sichern.

### **3.5 Belastung der Luftfahrt mit Mehrwert- und Mineralölsteuer**

In der Luftfahrt hat die Angleichung der steuerlichen Rahmenbedingungen in der EU noch nicht einmal begonnen. Im Wettbewerb Flugzeug/Bahn ist die Mehrwertsteuersituation für beide Verkehrsträger im Inland derzeit gleich. Bei grenzüberschreitenden Flügen, auch innerhalb der EU, ist der Flug von der Mehrwertsteuer ab Abflughafen freigestellt, während die Bahn mit den nationalen Mehrwertsteuersätzen für den jeweiligen Streckenanteil belastet wird. Das führt dazu, daß z.B. private Berlinflüge ab Saarbrücken, Stuttgart oder München mit 16% höheren Kosten belastet sind als gleiche Flüge ab Luxemburg, Basel/Zürich oder Salzburg/Innsbruck, siehe Tabelle I. Die Reise zu Ferenzielen im Inland unterliegt der vollen Mehrwertsteuer, die Flugreise nach Teneriffa, Thailand oder USA ist von der Mehrwertsteuer befreit. Diese Systemlücken führen zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen für ganze Branchen und Regionen. Deutschland hat ein erhebliches finanzielles Interesse an einer fairen Wettbewerbssituation zwischen Flug und Bahn, aber auch zwischen den konkurrierenden Fluggesellschaften und Flughäfen. Dabei muß die Luftfahrt gegen sich gelten lassen, daß eine umweltorientierte Halbierung der Mehrwertsteuer für die Bahn nicht auch für die parallelen Flüge gelten darf. Für Flüge innerhalb der EU sollte sich Deutschland für den einheitlichen EU-MwSt-Mindestsatz von derzeit 15%, hoffentlich bald 16%, einsetzen.

Es wird sorgfältig zu prüfen sein, ob die mit der EU vertraglich verbundenen Anrainerstaaten am Mittelmeer, die osteuropäischen Staaten und auch die Schweiz in eine solche Vereinbarung einbezogen werden können und sollen. Für die übrige Welt sollte die Kommission Verhandlungskonzepte mit gleicher Zielsetzung erarbeiten. Denkbar wäre hier, als Übergangsstadium z.B.

nur die ausgehenden Fernflüge mit 15% Mehrwertsteuer zu belasten.

Für die Mineralölsteuern außerhalb des Straßenverkehrs gibt es bisher nur nationale Sondersteuern ohne ein gemeinsames EU Konzept. Der Anstoß hierfür sollte deshalb auch die großen Verbrauchsbereiche Heizöl, Erdgas u.a. umfassen und eine Lösung einheitlich mit diesen gesucht werden. Bis dahin sollten aus Gründen gleicher internationaler Wettbewerbsbedingungen die bestehenden Mineralölsteuer-Freistellungen im Flugverkehr fortbestehen.

## 4 Umsetzung in die Praxis

Die Umsetzung in die Praxis der skizzierten Maßnahmen auf nationaler, wie auf europäischer Ebene braucht zum Gelingen die Einbettung der Verkehrspolitik in die Umweltpolitik, und in die Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik mit dem Korsett fester Terminpläne. Die national, autonom durchsetzbaren Maßnahmen gehören zu den kurzfristig realisierbaren Maßnahmen der Verkehrspolitik.

Der Kaufkraftentzug von 1 Milliarde DM bei privatem Benzin- und Mehrwertsteuer-Aufwand zugunsten niedriger Aufwendungen von Bahnkunden und höheren Bahngewinnen würde für sich alleine konjunkturpolitisch weitgehend neutral bleiben. Die mit der Kostenentlastung der Bahn verbundenen höheren Umsätze und Gewinne bringen aber schon wenige Jahre später dramatisch höhere Privatisierungserlöse. Das Kurs-/Gewinnverhältnis an deutschen Börsen liegt zwischen 10 bis 20, d.h. für eine nachhaltige Gewinnverbesserung der Bahn um 1 Milliarde DM kann der Bund in wenigen Jahren bei der Privatisierung mit einem Mehrerlös von 10 bis 20 Milliarden DM rechnen.

Zu den national durchsetzbaren Maßnahmen gehört auch eine für die Konjunktur und den Standortwettbewerb unschädliche weitere Bezinsteuererhöhung bis zu ca. 10 Pfg/Ltr. Mit den zusätzlichen Einnahmen ist andererseits schon kurzfristig ein zusätzlicher Konjunktur- und Beschäftigungseffekt zu erzielen. Von der Steuermehreinnahme von ca. 7 Milliarden DM p.A. würden 500 Mio. DM der Ablösung der Mineralölsteuer im Schienenverkehr dienen. 3 – 4 Milliarden DM sollten dem Verkehrshaushalt zufließen und dort der Engpaßbeseitigung in der Infrastruktur bei Schiene und Straße zugute kommen. Durch den Multiplikatoreffekt von Investitionen gegenüber Konsumausgaben ist hieraus eine dauerhafte zusätzliche Beschäftigung von etwa 38.000 Menschen zu erwarten, darüber hinaus eine schnellere Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur.

Auch der zweite, von der EU mitzutragende Schritt, der die Angleichung der Dieselsteuer an die höhere Benzinsteuer, höhere europäische Autobahn-

gebühren für Lkw, die Vereinheitlichung der Schwerlastwagenbesteuerung, die Besteuerung/Nachbesteuerung von Treibstoff aus Drittstaaten und die Besteuerung von Flügen innerhalb der EU und der ihr verbundenen Anrainerstaaten betrifft, gehört in ein kurzfristig angelegtes Programm einer jeden Verkehrspolitik. Eine gemeinsame EU-Verkehrspolitik muß vor den Verhandlungen zur Osterweiterung der EU formuliert und festgelegt werden. Dabei sind einstimmige Voten in der EU, gerade auf dem wichtigen Gebiet der Mindeststeuern, wünschenswert aber nicht unbedingt erforderlich. Sonderregelungen für einzelne Länder hat es auch in der Vergangenheit gegeben. Eine weitergehende Option ist die Möglichkeit, daß bestimmte Länder eigenständig und verbindlich erklären, bestimmte Kraftstoffhöhungen zu bestimmten Terminen durchzuführen. Gelingt es, eine Übereinstimmung zwischen den Gründungsländern der EWG, ferner Österreich und den skandinavischen Ländern herzustellen, wären Sonderregelungen oder Einsprüche in den verbleibenden Ländern an der Peripherie der Gemeinschaft möglicherweise zu verschmerzen.

## 5 Schluß und Zusammenfassung

Gegen die Konkurrenz von Auto, Binnenschiff und Flugzeug erreicht die neue, stärker privatwirtschaftlich orientierte DB AG die eingangs genannten, geringen Marktanteile. In den Parteien, wie in einer breiten Öffentlichkeit, besteht die Erwartung, daß Bahnen und Binnenschifffahrt mehr Verkehr übernehmen. Eine Angleichung an die steuerliche Praxis der Nachbarländer bei der Besteuerung der Bahnen mit Mehrwertsteuer, wie mit Mineralölsteuer ist sinnvoll und sollte kurzfristig erfolgen. Gleich wichtig ist, daß der konkurrierende Straßenverkehr und hier besonders der Straßengüterverkehr durch eine europaweite Angleichung der Dieselbesteuerung an die höhere Benzinbesteuerung und eine Erhöhung der Schwerverkehrsabgaben angemessener besteuert wird. Der Flugverkehr sollte in einer ersten Stufe innerhalb der EU und der assoziierten Anrainerstaaten zur einheitlichen EU Mindest-Mehrwertsteuer herangezogen werden. Für die Bahn würden die Maßnahmen zu einer Umsatzsteigerung oberhalb von 10% führen. Bei geringen Mehrkosten für den zusätzlichen Verkehr könnte der Gewinnanstieg die steuerlichen Kostentlastungen erheblich übersteigen. Bei den geringen Anteilen der Bahn am Gesamtmarkt liegt die erwartete kurzfristige Verkehrsverlagerung im 1%-Bereich.

Inzwischen erwachsen der Bahn neue Chancen durch neue Schnellstrecken, Komplettierung der S-Bahn-Netze, schnellere Güterverkehre, kundennahe Informationssysteme, höhere Arbeitsproduktivität, Öffnung der europäischen Schienennetze u.a.. In den von Innovationen geprägten Verkehrsmärkten

bleibt die Verlagerung von Verkehren zur Schiene ein mühsamer Prozeß mit vielen Partnern.

Es bleibt unbefriedigend, daß die Politik in Bonn und Brüssel die gewünschten Verkehrsverlagerungen nicht stärker unterstützt. Dazu gehört auch die wirkliche Öffnung der Streckennetze der Bahnen in der EU für Dritte im Transitverkehr, wie im nationalen Geschäft der alten „Staatsbahnen“. Nur wenn im Bahn- wie im Binnenschiffsverkehrs nachhaltig Geld zu verdienen ist, unter leistungs- und wettbewerbsorientierten Rahmenbedingungen, werden diese Branchen die Menschen anziehen, die sie brauchen, um wieder voll in den Innovationskreislauf der Gesamtwirtschaft zurückzukehren.

## Kurzfassung

Die Rahmenbedingungen für die Bahnen in Deutschland lassen sich durch nationale, kurzfristig umsetzbare, steuerliche Maßnahmen um über 1 Milliarde DM p.A. verbessern, d.h. Freistellung der Dieselschienenverkehre von der Mineralölsteuer und die Senkung der Mehrwertsteuer im Personenfernverkehr von 16% auf 7%, wie im benachbarten Ausland. Ferner wird eine Einschränkung der steuerfreien Kilometerpauschale für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und die Erhebung von Straßengebühren in Ballungsverkehr empfohlen. Im europäischen Rahmen ist eine Ertragsverbesserung der deutschen Bahnen um weitere 800 Mio. DM p.A. aus steuerlichen Mehrbelastungen, bei den konkurrierenden Straßen- und Luftverkehren zu erwarten. Vorgeschlagen wird eine Erhöhung der deutschen Benzinsteuern von 0,98 auf 1,10 DM/Ltr und eine gleich hohe Besteuerung von Dieselöl wie Benzin mit einer Erhöhung der Dieselsteuer, von derzeit 0,62 auf 1,10 DM/Ltr bei gleichzeitigem Entfall des derzeitigen „Dieselzuschlags“ bei der Kfz-Steuer für Diesel-Pkw, ferner eine Erhöhung der pauschalen Autobahngebühr für den Schwerlastverkehr in den Ländern des europäischen „Regionalverbundes“ (Benelux, D, DK, S). Die vorgeschlagene Dieselsteuererhöhung muß zeitgleich von einer parallelen Anhebung in den Nachbarstaaten begleitet sein. Dieser Schritt muß vorbereitet werden in Brüssel durch eine Anhebung der EU Kraftstoff-Mindeststeuern und eine Absprache über die Besteuerung des einfahrenden Straßengüterverkehrs aus Drittländern. Für den Flugverkehr innerhalb der EU und mit den vertraglich verbundenen östlichen und südlichen Anrainerstaaten wird eine einheitliche MwSt-Belastung in Höhe der EU Mindeststeuer von derzeit 15 % vorgeschlagen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden zu einer Stärkung der Bahnen, zu Mineralölsteuererhöhungen in Höhe der eingetretenen Lebenshaltungskostensteigerung und bei Nutzfahrzeugen durch höhere Dieselsteuererhöhungen zum Abbau der Subventionierung des europäischen Lkw-Verkehrs beitragen. Die Steuerermehreinnahmen von über 20 Milliarden DM p.A. sollten mit ca. 3-4 Milliarden DM jährlich Verkehrsinfrastrukturinvestitionen aller Sparten, besonders in Westdeutschland, zufließen. Ca. 17 Milliarden DM würden als Gegenfinanzierung für eine weitere Reform der Einkommensteuern zur Verfügung stehen.

## Literaturnachweise

- a. Bundesverkehrswegeplan vom 15.7.1992
- b. Verkehr in Zahlen 1997
- c. The Trans European High Speed Network, UIC 1997
- d. Umweltgutachten 1994, Kurzfassung, Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Februar 1994, Umwelt und Verkehr, Handlungsempfehlungen, s.S. 54 ff.
- e. Finanzbericht 1996, BFM, S. 216 und 217, DIW, „Verkehr in Zahlen“ S. 278, 279.
- f. Interview Dürr, Wirtschaftswoche 1. 5. 1997
- g. DB AG, Geschäftsbericht 1997, s.S. 79 ff.
- h. Autokosten und Steuern 1996, ADAC
- i. Jahresbericht 1993 des BDF, s.S. 67
- k. DIW Wegekostenanalyse Gutachten für das BVM Berlin 12/1992, s. Übersichten 27 und 31
- l. Umweltorientierte Reform des Steuersystems, Bundesumweltministerium, Oktober 1994, s.S. 20 ff.
- m. Dr. Georg Jarzembowski: „Perspektiven für die Europäische Verkehrspolitik“ in: Weichenstellung für das 21. Jahrhundert, G. Rinsche/I. Friedrich, Köln 1998, S. 162.
- n. Dieter Reihlen: „Reform der Besteuerung des Verkehrs“, Internationales Verkehrswesen, Heft 1/2, 1995, Seite 26 ff.