

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)192-E
Stellungnahme zur ÖA am 16.03.2015

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur
des Deutschen Bundestages
am 16. März 2015

zu dem

Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßenmautgesetzes
BT-Drucksache 18/3923

Prof. Torsten R. Böger
Geschäftsführer

Berlin, 13. März 2015

1. Stärkung der Nutzerfinanzierung

Grundsätzlich stellt die Erhebung von Nutzungsentgelten ein sinnvolles Instrument zur Finanzierung von Straßen dar, da bei Straßen die Nutzung über eine Zugangsgebühr geregelt werden kann und sich durch die wirtschaftlich sinnvolle Anwendung des sogenannten Ausschluss- oder Exklusionsprinzips abgrenzen lassen. Dies macht es erforderlich, dass nichtzahlende Personen von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden können, wie es gerade die heutigen technischen Erhebungssysteme ermöglichen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der im Jahre 2004 mit der Einführung der Maut für schwere Nutzfahrzeuge (LKW-Maut) eingeleitete schrittweise Systemwechsel von der Steuerfinanzierung hin zu einer nutzerbezogenen Infrastrukturfinanzierung (im Sinne der Empfehlungen der Pällmann-Kommission) weitergeführt.

Der entscheidende Vorteil der Nutzerfinanzierung basiert auf dem Gegenleistungs- oder auch Äquivalenzprinzip. Die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Straßen wie bei der LKW-Maut erfordert als Gegenleistung die Bereitstellung einer leistungsfähigen Straßenverkehrsinfrastruktur. Die zu zahlende Leistung leitet sich aus den Vollkosten der genutzten Infrastruktur ab. Dabei werden zunächst die Gesamtwegekosten (Kapitalkosten für das Anlagevermögen und laufende Kosten) ermittelt, auf die Fahrzeugklassen verteilt und nach Achsklassen und Emissionsklassen differenziert.

Eine Finanzierungslücke wie in der Gesetzesbegründung genannt, kann dann entstehen, solange der Wechsel von der Steuer- hin zu einer vollständigen Nutzerfinanzierung noch nicht vollumfänglich vollzogen ist. In diesem Fall stellen Nutzergebühren nur eine von mehreren Einkommenskategorie im Bundeshaushalt dar. Eine Finanzierungslücke ist daher nur aus kameraler Sicht gegeben. Vor diesem Hintergrund ermöglicht die Einbeziehung weiterer Teile des Bundesfernstraßennetzes und weiterer Fahrzeugklassen in die Mautpflicht einen zusätzlichen Finanzierungseffekt zum Ausgleich der durch die Neuberechnung der Wegekosten entstandenen Finanzierungslücke.

Insgesamt wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der verkehrspolitische Ansatz eines schrittweisen Umstiegs von der Steuer- hin zu einer Nutzerfinanzierung systemisch durch

- die vertikale Verbreiterung der Mautpflicht durch die Einbeziehung der Fahrzeuge ab 7,5 to. und
- die horizontale Verbreiterung der Maut durch die Einbeziehung weiterer Teile des Bundesfernstraßennetzes in die Mautpflicht

gestärkt.

2. Vorteile des Systems einer vollständigen Nutzerfinanzierung

In Falle der Einführung einer vollständigen Nutzerfinanzierung im Bereich der Bundesfernstraßen können die „fünf Verkehrsregeln“ der Nutzerfinanzierung umgesetzt werden.

Diese Verkehrsregeln sind die Basis für eine nachhaltige Finanzierung und Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur und eröffnen die Möglichkeit, die Bewirtschaftung der Infrastruktur auf der Leistungsseite mit der Einnahmeseite zu verknüpfen.

Damit ließe sich die Basis für ein modernes Bewirtschaftungssystem für die Straßenverkehrsinfrastruktur schaffen, dass sich

- an dem Gedanken der Qualität und Verfügbarkeit von Infrastruktur,
- am Lebenszyklusgedanken,
- und an Effizienzkriterien

orientiert.

Die fünf Verkehrsregeln im Einzelnen:

Kundenorientierung

Die Gebühr und das damit verbundene Äquivalenz- oder Gegenleistungsprinzip stärkt die Kundenrolle des Nutzers und Gebührenzahlers, der für die Zahlung einer Gebühr eine Gegenleistung in Form einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erhält. Der Nutzer wird zum Kunden.

Dadurch verbessert sich auch die Akzeptanz einer Benutzungsgebührenerhebung.

Das Äquivalenzprinzip der Nutzerfinanzierung wird auch durch den Charakter der Gebühr (wie auch Beiträgen, Sonderabgaben und sonstiger nichtsteuerlicher Abgaben) und der damit verbundenen Zweckbindung des Gebührenaufkommens verdeutlicht. Der Sachgesetzgeber kann eine Gebühr nur aus einem Sachzweck heraus erheben, der über die reine Mittelbeschaffung hinausgeht. Steuern dagegen werden ausschließlich zur grundsätzlichen Mittelbeschaffung erhoben und sind daher per se nicht an einen Sachzweck gebunden (Non-Affektationsprinzip). Daher ist auch die Wirkung der Zweckbindung von nichtsteuerlichen Abgaben wie der Gebühr grundsätzlich anders zu bewerten als eine einfachgesetzliche Zweckbindung von Teilen des Steueraufkommens.

Effiziente Finanzierung

Eine starke Zweckbindung ist die entscheidende Voraussetzung, um einen geschlossenen und kostendeckenden Finanzierungskreislauf aufzubauen, der auf den Wegekosten beruht und bei dem die Nachfrage (nach Mobilität) das Angebot (an Verkehrsinfrastruktur) bestimmt. Dadurch wird eine effiziente Finanzierung erreicht, die sich an der Nachfrage orientiert und bei dem Finanzierung eine wichtige Ressource ist, um wirtschaftliche Beschaffungs- und Bewirtschaftungsvorgänge zu steuern.

Investitionen der Verkehrsinfrastruktur müssen im nutzerfinanzierten System kosteneffizient durchgeführt werden. Dies ist beispielsweise durch die Implementierung effizienter Erhaltungsstrategien und die Optimierung der Bauabläufe zu erreichen. Die Optimierung des Herstel-

lungsprozess ist auch an eine optimale Finanzplanung und einen planmäßigen Liquiditätsfluss gekoppelt. Eine Finanzierung über den Haushalt kann dies nicht immer gewährleisten.

Optimale Preissetzung

Investitionen in die Bundesfernstraßen müssen gemäß des Äquivalenzprinzips grundsätzlich einen Vorteil für die Nutzer ergeben, der die Höhe der entrichteten Gebühren/Entgelte rechtfertigt. Die Wirkungen der Investitionen müssen und sollten somit in einem nutzerfinanzierten System für den Kunden transparent werden. Qualität und Umfang der Infrastrukturen können regelmäßig bewertet werden.

Die differenzierte Abbildung der Vermögens- und Kostenstruktur ist in einem vollständig nutzerfinanziertem System Basis für die Festlegung der Mauthöhe. So kann sichergestellt werden, dass die anfallenden Kosten für Planung, Bau, Betrieb, Erhalt und Finanzierung vollständig erfasst und gedeckt werden.

Effizientes Management

Die Nutzerfinanzierung erfordert als Gegenleistung zur Gebührenerhebung die Bereitstellung eines leistungsfähigen und kostendeckenden Fernstraßennetzes.

Die derzeitige Haushaltssystematik beschränkt sich auf die Abbildung einer einnahmen- und ausgabenbezogenen Betrachtung. Dies erschwert eine optimale Bewirtschaftung langfristiger Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, da die Verfügbarkeit der Mittel die Bauabläufe wesentlich bestimmen.

Effiziente Planung

Mit Hilfe betriebswirtschaftlicher Management- und Steuerungsinstrumente kann sich die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur an wirtschaftlichen Kriterien orientieren. Durch einen effizienten Planungsprozess kann das verkehrliche Angebot an der Nachfrage ausgerichtet werden.