

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Verkehrssteueränderungsgesetzes

Thesen und Diskussionspunkte des ACE Auto Club Europa e.V. zu den Expertengesprächen im Haushaltsausschuss und im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages am 20. März 2017.

Kontakt: Matthias Knobloch, Abt.leiter Verkehrspolitik, ACE Auto Club Europa e.V.,
matthias.knobloch@ace.de

Vorbemerkung: Die Diskussion des vorliegenden Gesetzentwurfes muss in die Gesamtdiskussion zur Infrastruktur in Deutschland eingebettet werden. Für diese Diskussion gibt es bereits umfangreiche Vorarbeiten, u.a. durch die Kommissionen „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Daehre-Kommission) aus dem Jahr 2012 und der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (sog. Bodewig I – Kommission) aus dem September 2013. Auch der Beschluss „Infrastrukturgesellschaft Verkehr/Bundesautobahngesellschaft“ vom 8. Dezember 2016 der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder sowie die Bestrebungen der EU-Kommission zeitnah einen europäischen kilometerabhängigen Mautrahmen für PKW zu schaffen (Äußerungen der zuständigen Kommissarin Bulc aus dem Frühjahr 2016), müssen im Hintergrund beachtet werden.

Vor diesem Hintergrund können folgende Thesen als Maßstäbe für ein Mautsystem aufgestellt werden:

1. Für den Erhalt des deutschen Straßennetzes in einer bestimmten Qualität ist ein jährlicher Betrag notwendig. Für BAB und BStr. beziffert die Daehre-Kommission den jährlichen Erhaltungsbedarf auf 7 Mrd. EUR, für Landes- und Staatsstraßen auf 2,2 Mrd. EUR. Dieser Betrag muss jährlich zur Sicherung des „Vermögens Straße“ aufgebracht werden, egal ob aus Steuer- oder Nutzerfinanzierung.
2. Ungeachtet des Erhaltungsaufwands ist es zunächst notwendig, das Straßennetz in einen guten Qualitätszustand zu bringen. Den Aufwand für die nachholende Sanierung des BAB/BStr. und des Landesstraßennetzes beziffert die Bodewig-I-Kommission auf etwa 28 Mrd. EUR. Diese Summe ist zusätzlich zu erbringen und kann nicht Bestandteil einer Mautberechnung sein.
3. Grundsätzlich gibt es in Deutschland mit der Mineralölsteuer eine Finanzierungsquelle, die sowohl ökologische Komponenten beinhaltet, als auch entfernungsabhängig ist. Ein durchschnittlicher Autofahrer (15 Tkm, 7l/100km) zahlt hier 840 EUR Steuern. Ein Wenigfahrer mit Kleinwagen kommt auf 160 EUR Steuern, ein Vielfahrer mit einem Oberklassefahrzeug kommt auf 3500 EUR. Die Gesamteinnahmen aus der Mineralölsteuer reichen deutlich aus, um den skizzierten Erhaltungsaufwand zu decken.
4. Die Diskussion um die Nutzerfinanzierung ist damit eine grundsätzliche Debatte, der Finanzbedarf könnte auch durch eine verkehrsnaher Steuer gedeckt werden. Die Nutzerfinanzierung hätte den Vorteil, den „handwerklichen“ Unterhalt des Straßennetzes aus haushaltspolitischen Diskussionen heraus zu lösen und würde die Mittel zuverlässiger bereitstellen, als es in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Ein erneuter Sanierungsstau könnte so vermieden werden.
5. Die Nutzerfinanzierung kann auch besser abbilden, dass unterschiedliche Fahrzeuge die Straßen unterschiedlich schädigen. So schädigen schwere LKWs die Straßen bis

zu 40.000 mal so stark wie ein PKW, diese Spreizung lässt sich nicht mehr durch unterschiedliche Benzinverbräuche darstellen.

6. Die Hoheit des Parlamentes würde durch eine Nutzerfinanzierung außerhalb des Bundeshaushaltes nicht angegriffen. Entscheidungen über Neu- und Ausbau bleiben in parlamentarischer Verantwortung, lediglich der Erhalt als laufender Prozess würde ausgelagert. Das Parlament muss dann auch die Mittel bereitstellen, der Erhalt neuer Autobahnen müsste dann wiederum durch eine Nutzerfinanzierung abgedeckt werden.
7. Eine Nutzerfinanzierung sollte bedeuten, dass ein bestimmtes Netz i.d.R. ausschließlich durch Nutzerfinanzierung finanziert wird. Ein Mix aus Steuerfinanzierung und Nutzerfinanzierung für ein Netz wäre nicht sachgerecht.
8. Um eine Nutzerfinanzierung sachgerecht einzuführen ist zu definieren, für welches Netz sie überhaupt eingeführt werden soll. Klar ist, dass gerade in ländlichen Regionen ein Straßennetz nicht als nutzerfinanziertes „Profitcenter“ geführt werden kann. Nutzerfinanzierung bedingt, dass ausreichend Nutzer vorhanden sind, um den Erhalt des jeweiligen Netzes zu sichern. Das nutzerfinanzierte Netz sollte überregionale Verbindungen erfassen, die für Durchgangsverkehre interessant sind und würde zwischen dem jetzigen BAB-Netz und dem kombinierten BABA/BStr.-Netz liegen. Das übrige Netz sollte steuerfinanziert bleiben.
9. Eine Nutzerfinanzierung sollte aus Sicht des ACE mit einer Betriebsgesellschaft verbunden werden, die ähnlich dem Modell der ASFINAG in Österreich im Auftrag der öffentlichen Hand die Vereinnahmung der Nutzerbeiträge mit einer serviceorientierten Bewirtschaftung des Netzes verbindet.
10. Ausschlaggebend für die Höhe der Nutzerfinanzierung muss rein der oben dargestellte Erhaltungsaufwand sein. Dieser Erhaltungsaufwand, nach bestimmten Kriterien auf Fahrzeugtypen umgelegt, ist der Bemessungsschlüssel für die Mauthöhe. Der Straße ist es egal, ob ein Fahrzeug nach EUR6 oder nach EUR3 eingestuft ist oder ob es ein 20t schweres Fahrzeug ein LKW oder ein Fernbus ist. Für die Ermittlung der Mauthöhe sollte das unerheblich sein. Ökologische Ziele oder die Unterstützung bestimmter Verkehrsarten sollen nicht mit der Maut verbunden werden, da sich Ziele widersprechen können: Bei einem fixen Erhaltungsaufwand funktioniert die ökologische Komponente nur als „Momentaufnahme“: Ökologische Fahrzeuge zahlen weniger, andere mehr. Ist das ökologische Ziel des Flottenumbaus erreicht, sinken deswegen aber nicht die Erhaltungskosten, die Summe muss also wieder erhöht werden – auch für die erst bevorzugten ökologischen Fahrzeuge. Warum ein schwerer Fernbus keine Maut zahlen sollte, ist ebenfalls unverständlich und sachfremd. Der notwendige Erhaltungsaufwand einer Autobahn ist auch nicht davon beeinflusst, ob sie in einer Grenzregion liegt oder nicht.
11. Eine Nutzerfinanzierung sollte grundsätzlich nicht hinter der Steuerungswirkung der Mineralölsteuer zurückfallen. Das heißt, sie muss – wie von der EU angestrebt – entfernungsabhängig sein. Damit ist aber ein Ausgleich – egal ob europakonform oder nicht – über die Kfz-Steuer nicht sachgerecht, vielmehr müsste der Ausgleich über eine Reduzierung der Mineralölsteuer erfolgen. Die Kfz-Steuer in Deutschland hat eine – wenn auch geringe - Steuerungsfunktion für die Anschaffung von Fahrzeugen, sie hat keine nutzungsabhängige Komponente.
12. Eine entfernungsabhängige Maut ist auch aus Sicht der Verkehrswende notwendig. Es geht dabei nicht darum, dass der Vielfahrer mehr zahlt als der Wenigfahrer – das tut er über die Mineralölsteuer ohnehin. Es geht darum, dass ein Signal „Autofahren ist Flatrate“ und andere Verkehrsträger arbeiten nach Entfernung, nicht sinnvoll ist.

13. Generell muss eine Nutzerfinanzierung natürlich so konzipiert werden, dass sie nicht bereits von der Grundkonstruktion mehr kostet als sie einbringt. Der Umbau auf eine Nutzerfinanzierung ist ein wichtiger Baustein zu einer neu gestalteten Mobilität, der überlegt und nicht überstürzt realisiert werden sollte.

Wendet man die dargestellten Thesen auf die jetzige Mautdiskussion an, ist folgendes festzustellen:

- In den Nachbarländern wie Österreich und der Schweiz geht es dort nicht nur um die Maut als Einnahme, sondern dahinter stehen Finanzierungsmodelle und Betriebsmodelle. Die Planung in Deutschland ist bislang ein Add-On, ohne eine konsequente Nutzerfinanzierung mit den in den Thesen dargestellten Vorarbeiten (Netzdefinition, Betriebsgesellschaft etc.) vorzunehmen. Aus finanzieller Sicht ist dieses Add-On allerdings überhaupt nicht notwendig.
- Eine zeitbezogene Maut entspricht weder den bekannten Zielen der EU, noch ist sie aus verkehrswissenschaftlicher Sicht sachgerecht.
- Eine ökologische Komponente in der Maut klingt auf den ersten Blick gut, ist aber auf den zweiten Blick ein Ziel, dass der Sicherstellung des Straßenerhaltes widerspricht. Ein Widerspruch entsteht auch dadurch, dass eine „Flatrate“-Maut per se nicht besonders ökologisch ist, egal welche Fahrzeuge hier unterwegs sind.
- Der Ausgleich der Maut über die Kfz-Steuer passt nicht, da die Maut mit der Nutzung eines Fahrzeuges und die Kfz-Steuer mit dem Halten eines Fahrzeuges verbunden ist. Ein Ausgleich über die Mineralölsteuer wäre sachgerechter. Er wäre auch europakonform, da auch ausländische Fahrzeuge profitieren würden. Allerdings müsste man dann von dem erklärten Ziel, dass nur Ausländer zahlen sollen, Abstand nehmen.
- Das grundsätzliche Ziel einer gut gemachten Nutzerfinanzierung ist begrüßenswert, da so Erhaltungsaufwendungen gut erwirtschaftet werden können.
- Die Diskussion um potentielle Einnahmen im jetzigen Modell zeigen, dass die Vorbereitung noch optimierbar ist. Derzeit liegen zu viele Hochrechnungen alter Zahlen mit schwer nachvollziehbaren Annahmen vor. Eine wissenschaftliche Bewertung der derzeitigen Kalkulationen ist nur für bestimmte Bereiche überhaupt möglich. Für den Einstieg in die Nutzerfinanzierung wäre es angebracht, neue Zahlen zu generieren und hier auch die möglichen Änderungen des Mobilitätsverhaltens in den Nachbarländern zu berücksichtigen. Viele Diskussionen und Zahlenratereien ließen sich durch Zählungen und darauf basierende Hochrechnungen nach dem heutigen Stand der Technik vermeiden. Bedauerlich ist, dass auf die begründete Kritik viele Experten von Seiten des BMVI überhaupt nicht reagiert worden ist und eine wissenschaftliche Debatte damit nicht stattfinden kann.
- Seit dem Start der Mautdiskussion in Deutschland sind mit den Plänen der EU und der Einigung auf die Infrastrukturgesellschaft entscheidende neue Positionen entstanden, die neue Chancen für eine gute Nutzerfinanzierung bieten. Sinnvollerweise sollten diese neuen Optionen bei der Ausgestaltung der Nutzerfinanzierung in Deutschland einbezogen werden. Das derzeitige Modell bietet diese Einbeziehung nicht.